

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE VOTE

PAR CORRESPONDANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 16 Février 1909, à 1 heure

PAR

Georges BARDET

Président : M. CHÉNON, professeur.
Suffragants { MM. GARÇON, professeur.
 MEYNIAL, agrégé.

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE VOTE

PAR CORRESPONDANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 16 Février 1909, à 1 heure

PAR

Georges BARDET



Président : M. CHÉNON, *professeur.*
Suffragants { MM. GARÇON, *professeur.*
MEYNIAL, *agrégé.*

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE
15, Rue Racine, 15

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MON PÈRE ET A MA MÈRE
A MA SŒUR ET A MON BEAU-FRÈRE
A MON GRAND-PÈRE
A MES PARENTS
A MES AMIS

Le Vote par correspondance

INTRODUCTION

Proclamé par le Gouvernement provisoire pour les élections à l'Assemblée constituante, inscrit dans la Constitution de 1848, et organisé par la loi électorale du 15 mars 1849, le suffrage universel est depuis ce moment entré à titre définitif dans nos institutions. Une seule tentative sera faite en 1850 pour le restreindre, et encore ses adversaires n'oseront point l'attaquer directement. Le suffrage universel est à l'heure actuelle le souverain de la France. Toute l'organisation politique et administrative de notre pays repose sur lui. Il est à la base du pouvoir central, comme du pouvoir local. Et comme le fait remarquer M. Hauriou dans son cours de droit administratif « partout la valeur du suffrage est croissante et il semble que les Etats modernes

évoluent vers une constitution où le suffrage universel aura son maximum de puissance » (1).

Depuis soixante ans qu'il a été proclamé chez nous le suffrage universel n'a subi aucune modification. Maintenant comme en 1848, notre corps électoral se compose de tous les Français du sexe masculin majeurs de vingt et un ans non frappés de déchéance ou d'incapacité déterminée par la loi. L'article 14 de la loi municipale du 5 avril 1884, qui a résumé toutes les dispositions des lois précédentes sur ce point s'exprime ainsi : « Sont électeurs tous les Français, âgés de vingt et un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques. » Cependant au cours de cette longue expérience on a fini par s'apercevoir que tout n'était pas pour le mieux dans la plus rudimentaire des organisations électorales. « Dès lors qu'on admet, écrit en effet M. Duguit, l'existence d'une volonté nationale souveraine donnant un mandat représentatif à une personne-parlement qui voudra pour elle, le problème qui s'impose à l'art politique c'est d'organiser un mode d'élection qui permette au Parlement d'exprimer aussi exactement que possible la volonté de la nation (2). » Pour donner à la volonté nationale toute la puissance incontestable qu'elle doit avoir,

1. Hauriou. *Droit administratif*, p. 337.

2. Duguit. *Droit constitutionnel*, p. 359.

« pour qu'aucune protestation n'ait le droit de s'élever, lorsque, réuni dans ses comices, le peuple souverain a fait entendre sa voix » (1), les parlementaires, les hommes politiques de tous les partis, les théoriciens de toutes les écoles se sont ingéniés à trouver et ont proposé diverses modifications à notre système électoral.

Nous croyons utile d'exposer rapidement dans cette introduction, sans les discuter, tous ces systèmes, qui ont pour but de remédier aux inconvénients que présente notre législation électorale actuelle. Comme eux, celui que nous étudierons plus spécialement procédera de cette idée : arriver à ce que toute assemblée élue soit l'image la plus fidèle possible du corps électoral qui l'a nommée.

C'est ainsi que nous voyons apparaître le système dit parfois de la « représentation des intérêts », qu'il vaudrait mieux appeler « système des groupements professionnels » et dont M. Charles Benoist est l'un des partisans les plus convaincus. Les auteurs de ce système prétendent que l'on doit « grouper les citoyens qui ont, surtout par leur profession, les mêmes intérêts matériels et moraux, pour élire des représentants, qui naturellement seront chargés avant tout de la défense de ces intérêts » (2).

1. Du Perrier de Larsan. Documents parlementaires, année 1903, annexe 1039.

2. Esmein. *Droit constitutionnel*, p. 179.

C'est pour se conformer à ce principe que toute assemblée représentative doit être l'image exacte, en plus petit, du corps électoral qu'elle représente, que quelques autres ont mis en avant cette autre combinaison, qui « trouve de nos jours, dit M. Esmein, une faveur assez marquée dans l'opinion publique, la représentation des minorités ou représentation proportionnelle ».

« Dans une assemblée représentative, la majorité ne devrait pas seule être représentée mais aussi la minorité ou plutôt les diverses fractions, les divers partis qui divisent le corps électoral, chacun suivant sa force numérique et pourvu qu'ils ne soient pas une quantité négligeable (1). »

Nous ne discuterons pas ces diverses théories. Ce n'est pas notre but. Nous nous bornerons à faire remarquer qu'elles font dans tous les pays libres l'objet d'une littérature aussi abondante que remarquable, et nous croyons savoir que l'active propagande faite en leur faveur leur gagne chaque jour des adeptes. Nous ferons remarquer aussi qu'elles nécessiteraient un changement profond dans notre système électoral.

Avant d'en arriver à ce complet bouleversement, il nous semble qu'il convient tout d'abord d'apporter quelques remèdes aux maux dont souffre à l'heure actuelle le suffrage universel.

1. Esmein. *Droit constitutionnel*, p. 625.

Parmi ces maux il en est un dont tout le monde s'accorde à reconnaître les dangers et les inconvénients. C'est l'abstention.

Qu'est-ce que l'abstention ? C'est le fait, par un électeur régulièrement inscrit sur une liste électorale, de ne pas prendre part au scrutin. Ce n'est point là certes un mal nouveau, mais il semble qu'il a pris peu à peu une extension inquiétante. Un coup d'œil sur les statistiques qui ont été publiées depuis 1876 pour les diverses élections législatives nous donnera une idée de son importance.

Aux élections de :

1876	pour	9.961.261	inscrits	il y a eu	2.594.979	abstentions
1877	—	9.948.079	—	—	1.935.356	—
1881	—	10.124.830	—	—	3.180.293	—
1885	—	10.181.095	—	—	2.285.033	—
1889	—	10.387.330	—	—	2.433.948	—
1893	—	10.443.378	—	—	3.018.024	—
1898	—	10.650.028	—	—	2.538.116	—
1902	—	11.013.983	—	—	2.359.620	—
1906	—	11.230.692	—	—	2.257.071	—

Ce nombre considérable d'abstentionnistes que nous constatons dans les élections à la Chambre des députés et qui est en diminution depuis 1893, nous le retrouverions dans les mêmes proportions pour les élections aux Conseils généraux, d'arrondissement ou municipaux.

Il est évident cependant que ces chiffres sont en quelque sorte involontairement exagérés. Que sont-ils en effet ? Ils sont la différence entre le nombre des électeurs inscrits et le nombre des votants. Or, pour connaître le total exact des abstentionnistes qui avaient ou non une raison de ne pas prendre part au scrutin, il faudrait des totaux que nous donnons plus haut déduire les électeurs morts depuis le jour de la clôture de la liste électorale jusqu'au jour du scrutin, et pour l'année 1893 M. Ducroq attribue 300.000 abstentions aux décès (1). Il faudrait encore en retrancher ceux qui sont inscrits sur plusieurs listes électorales, ceux qui sont sous les drapeaux au moment du vote. Néanmoins toutes ces déductions faites nous restons en face d'un nombre considérable d'abstentions non justifiées.

Les dangers de l'abstention sont nombreux. C'est par son fait que des minorités audacieuses et résolues parviennent à imposer leurs volontés. C'est par son fait encore que les minorités contestent l'autorité d'une loi qui doit jouir d'une puissance incontestable. Elle nuit à l'administration du pays parce que trop nombreuse elle amène forcément un certain flottement dans l'orientation politique. Le gouvernement doit administrer le pays suivant la volonté

1. Adolph. Thèse pour le doctorat. *Le vote obligatoire*, 1901, p. 7.

de la nation. Comment la connaître cette volonté, si des milliers d'électeurs négligent de l'indiquer ? Avec qui sont-ils, quelle réforme aura tout d'abord leur préférence ?

Dans son rapport au Sénat sur le projet de loi relatif à « la liberté et à la sincérité du vote », M. Lintilhac écrit : « Le régime républicain, bien plus que tous les autres régimes représentatifs, tire sa force morale, comme sa légitimité, de la liberté des suffrages périodiques qui rythment sa vie. Tout ce qui en vicie l'expression est attentatoire à l'essence même de l'ordre établi (1) ». Il semble bien qu'à l'heure actuelle c'est l'abstention qui nuit le plus à l'expression du suffrage universel ; aussi contre son envahissement inquiétant de nombreux remèdes ont été proposés. Nous pouvons les ramener à deux catégories :

1^o Les moyens amiables ;

2^o Les moyens de contrainte.

Parmi les moyens amiables, il faut ranger tous ces systèmes qui ont eu pour but de faciliter à l'électeur l'exercice de son droit électoral, qui ont eu pour but de lui persuader qu'il ne remplissait pas, en votant, seulement une fonction, mais qu'il accomplissait encore un devoir.

Au nombre des moyens amiables nous rangerons

1. Sénat, 1905, annexe n° 62, p. 48.

la loi qui a permis de diviser les communes en plusieurs sections de vote, celle qui a diminué le temps des domiciles dans une commune pour pouvoir être inscrit sur la liste électorale.

Nous ne nous attarderons pas plus longuement sur ces moyens jusqu'alors proposés, leurs résultats, si nous nous en rapportons aux chiffres plus haut indiqués, ne sont pas sensibles.

D'autres moyens plus énergiques ont fait l'objet de propositions de loi. On a voulu rendre le vote obligatoire, on a demandé que tout électeur qui sans motif légitime n'aura point pris part au scrutin soit frappé de peines qui vont de la peine toute morale de l'affichage du nom à la porte de la mairie, à la perte complète de la qualité d'électeur. Nous ne discuterons point encore ces divers projets auxquels nous reconnaissons une certaine utilité. Mais nous estimons qu'ils ne peuvent avoir leur plein effet que lorsqu'aura été mis en application le système que nous nous proposons d'étudier plus en détail et qui aura pour premier effet de ramener au minimum le nombre de ceux qui ne prennent point part au scrutin. Dès que tous les citoyens auront toutes les facilités pour remplir leur devoir électoral, nous ne voyons aucun inconvénient à ce que ceux qui seront volontairement réfractaires à l'accomplissement de ce devoir soient frappés. Mais notre avis est qu'il faut commencer par le vote par correspondance.

Nous pouvons, sur ce point, d'ailleurs, nous couvrir de l'autorité d'un vieux parlementaire.

Lorsqu'au mois de novembre 1907 M. Simonet déposait sur le bureau de la Chambre sa proposition de loi tendant à autoriser les électeurs absents de leur commune à voter par correspondance, M. Ribot lui faisait cette objection : « Mais pour combattre les abstentions commencez donc par rendre le vote obligatoire... »

M. Simonet lui fit observer qu'il serait légalement impossible dans l'état actuel de notre législation électorale d'imposer l'obligation du vote à des citoyens qui sont dans l'impossibilité matérielle de voter et que logiquement avant de frapper ces électeurs il fallait leur donner les moyens de remplir cette obligation qu'on prétend leur imposer. M. Ribot ne trouva rien à objecter à ce raisonnement logique et son silence ne peut être interprété que comme un acquiescement à la théorie de l'auteur de la proposition de loi.

Dans cette étude donc que nous proposons de faire de cette partie de la réforme électorale, nous montrerons d'abord ce qu'il faut entendre par vote par correspondance, et nous essayerons ensuite de réfuter les objections qui ont été faites jusqu'à ce jour à ce mode de votation. Nous montrerons de plus qu'il en a été fait en diverses matières usage dans la législation française, le rôle qu'il remplit dans diverses constitu-

tions étrangères, et pour terminer nous donnerons une analyse des diverses propositions de loi dont il a été l'objet en France.

CHAPITRE PREMIER

Du vote par correspondance. — Les reproches qu'on lui adresse. — Ceux à qui il faut l'accorder. — Critique d'un système qui touche au vote par correspondance.

a) *Du vote par correspondance.* — Avant d'étudier l'organisation du vote par correspondance et de discuter les critiques qui y sont faites, nous croyons bon de rechercher s'il aura une utilité et s'il répond à un besoin.

Quand on essaie de se rendre compte des causes qui tiennent éloigné du scrutin ce nombre considérable d'électeurs que nous avons signalé dans notre introduction, on voit que ces causes sont de nature différente et permettent de classer les abstentionnistes en deux catégories.

Dans une première catégorie nous classerons ceux qui ne votent point parce qu'ils n'ont pas d'opinion bien arrêtée, parce que parmi les candidats en présence, il n'en voient aucun qui représente complètement leurs idées. Il y a aussi les découragés, ceux

qui jugent inutile d'aller voter parce que le candidat de leur choix sera battu ; à côté de ces derniers il faut mettre ceux qui au contraire ont trop confiance et qui disent : « Une voix de plus, une voix de moins ça n'a point d'importance . » Enfin dans cette première catégorie que l'on peut appeler la catégorie des *abstentionnistes volontaires*, rentrent encore les ennemis, de moins en moins nombreux, du vote.

La seconde catégorie des abstentionnistes comprend les *abstentionnistes involontaires*, les *abstentionnistes forcés*. Ce sont tous ceux que leur profession, leurs affaires, l'instabilité forcée de leur résidence, la nécessité du gagne-pain quotidien tiennent éloignés trop souvent au jour du scrutin, de la commune où ils sont électeurs.

Cette classe d'abstentionnistes n'est pas la moins nombreuse. « Ce sont, dit M. Simonnet, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi du 19 novembre 1907, les milliers d'ouvriers du bâtiment, maçons, terrassiers, peintres, charpentiers, qui chaque année quittent leur département dès la belle saison pour venir exercer leur métier dans les grands centres et se répandent sur tous les points du territoire où les appellent les vastes entreprises de toute sorte.

Ce sont aussi les cochers, les colporteurs, les mécaniciens, les chauffeurs, les conducteurs de chemins de fer, les ouvriers du bois, les employés ambulants des postes, de la navigation et les représen-

tants de commerce (1). Les abstentionnistes de cette catégorie, on les rencontre partout, ils deviennent de plus en plus nombreux maintenant que l'habitation provisoire et momentanée augmente au détriment de la résidence et du domicile fixe. C'est surtout dans les départements pauvres où la richesse du sol et celle du sous-sol ne fournit pas les ressources nécessaires aux habitants.

Les départements d'émigration en fournissent un nombre considérable. La Creuse, le Cantal, la Corrèze, le Puy-de-Dôme, la Nièvre, l'Allier, la Haute-Vienne, la Loire, l'Indre, les Pyrénées, les Alpes, la Savoie, la Corse voient un grand nombre des électeurs empêchés de prendre part au vote.

Il n'a pas été dressé de statistique officielle des électeurs absents de leur commune, au moment des diverses élections et qui du fait de cette absence n'ont point pu prendre part au vote, il nous a été cependant possible de nous procurer pour certains départements des renseignements qui pourront nous donner une idée de l'importance de ces abstentions.

Pour le département de la Creuse, par exemple, la moyenne du nombre des émigrants restés inscrits sur les listes électorales de leur commune et qui n'ont pas exercé leurs droits électoraux aux diver-

1. Simonnet. Proposition de loi. Chambre des députés, 1907, Annexe 1319.

ses élections est, pour ces vingt dernières années :

Pour l'arrondissement d'Aubusson, de :

4.250 pour 28.400 inscrits environ ;

Pour l'arrondissement de Boussac, de :

1350 pour 12.300 inscrits ;

Pour Bourgneuf :

1.850 pour 12.000 inscrits ;

Et Guéret 3.000 pour 28.800 inscrits.

Ces chiffres sont suffisamment significatifs et nous donnent une idée claire du nombre si considérable d'absents qui ne prennent point part au vote. On pourrait nous objecter que quelques-uns votent dans les communes où ils exercent leur profession, mais les réductions qu'on obtiendrait seraient peu sensibles, les conditions pour être inscrits sur la liste électorale, les dérangements que cela exige empêchent le plus grand nombre d'user de la faculté qu'il leur reste de remplir leur devoir de citoyen. Nous ne connaissons, disons-nous, qu'un moyen de permettre à ces déshérités de faire connaître leur opinion, d'exercer, pourrions-nous dire, leur part de souveraineté. C'est le vote par correspondance.

Le vote par correspondance, c'est le vote de l'électeur absent de son domicile électoral, transmis par la poste, du lieu où se trouve momentanément cet électeur, au bureau du vote où il aurait déposé son bulletin, s'il n'avait point été obligé de s'absenter. La loi qui établira ce mode de votation devra

contenir toutes les formalités nécessaires pour laisser au vote toute sa personnalité, sa liberté, son secret. Elle indiquera comment le bulletin de vote sera confié à la poste, par qui et sous quelle forme. Elle mentionnera les moyens qu'aura le président du bureau de vote destinataire pour vérifier l'authenticité et la régularité du vote qu'il recevra. Il est nécessaire enfin que cette loi donne à l'électeur lui-même toutes les garanties que son vote ne sera pas divulgué, ni dénaturé.

b) *Objections.* — Avant d'indiquer comment, selon nous, devra être formulée cette loi, nous croyons utile de répondre aux objections qui ont été faites au vote par correspondance.

Ces objections sont au nombre de quatre :

1° Le vote par correspondance consacrerait pour la première fois en France, l'abandon du vote personnel ;

2° Il est contraire au secret du vote ;

3° Il favorisera la fraude ;

4° Il ne permet pas à l'électeur de voter dans de bonnes conditions.

Le premier reproche revient en quelque sorte à dire que le vote par correspondance violera l'article 22 du décret organique du 2 février 1852, qui édicte qu'à « l'appel de son nom, l'électeur remet au président son bulletin fermé ».

Mais est-ce bien là un principe ? N'est-ce pas plu-

tôt un simple mode, le plus courant, le plus sûr, si l'on veut, mais en somme une simple réglementation du vote, que dans des circonstances données une autre réglementation peut remplacer.

M. Willey écrit dans son ouvrage *La Législation électorale comparée* : « En étudiant le fonctionnement nous reconnaitrons que le principe du suffrage universel n'implique pas nécessairement tel mode ou telle forme de suffrage déterminés, qu'il suffit pour qu'il soit respecté que les détenteurs de l'autorité sociale tiennent leurs titres de la volonté nationale librement manifestée et que le fonctionnement du principe peut et doit être organisé de manière à éviter les inconvénients et les périls que l'observation et l'expérience révèlent (1). »

Qu'est-ce qu'en effet le droit de suffrage ?

Pour M. Hauriou, « le droit de suffrage c'est le droit qu'a l'individu de formuler sa volonté touchant la constitution, la direction politique et administrative de l'Etat » (2).

Que demande-t-on à l'électeur dans le vote ? C'est de faire clairement connaître sa volonté. Toutes les formalités dont on a fait précéder et dont on a entouré la manifestation de cette volonté n'ont été décidées que pour donner à cette manifestation plus de valeur, plus de liberté, plus d'authenticité, plus de garanties.

1. Willey, *Législation électorale comparée*, p. 55.

2. Hauriou. *Droit administratif*, p. 331.

Aussi la législation électorale a-t-elle varié avec les époques et les régimes. Les conditions sont plus ou moins nombreuses suivant que l'on se trouve sous des régimes plus ou moins libéraux. La législation électorale a suivi la même marche que la liberté en France.

A Sparte et Athènes, le vote de la loi, comme le vote politique, avait lieu par acclamations. C'était par des cris que la foule manifestait sa sympathie ou sa réprobation et ses clameurs fixaient le choix des arbitres.

A Rome le vote était légalement public. Les électeurs réunis dans de vastes enclos indiquaient en sortant un par un au *rogator* le nom du candidat qu'ils avaient choisi. Plus tard on admit le vote sur des tablettes de cire qui étaient remises aux électeurs à leur entrée dans les *soepta Julia*. Sur ces tablettes les électeurs écrivaient ou faisaient écrire le nom de leur candidat. A la sortie chaque électeur déposait sa tablette dans une des corbeilles placées pour recevoir le vote (1).

Dans l'ancienne France, il n'y avait point de règle fixe pour les élections, et les ordonnances de convocation des états généraux ne nous fournissent aucun renseignement précis sur la manière dont on procédait au vote. Elles renvoient tout simplement

1. Léon Leys. Thèse. Nancy, 1899.

aux usages reçus. On sait néanmoins que les élections se faisaient le plus souvent à haute voix.

Le premier document que l'on trouve est le règlement du 24 janvier 1789, qui fixe les bases d'après lesquelles se faisaient les élections aux états généraux.

« La circonscription d'après laquelle se faisait la députation aux états généraux était le bailliage ou la sénéchaussée.

« Chaque bailliage avait un droit égal et le nombre des députés n'était point proportionnel à la population.

« Le mode d'élection n'était pas le même pour les trois ordres, qui éalisaient séparément leurs députés respectifs.

« Le suffrage était direct pour la représentation du clergé et de la noblesse, il était au contraire indirect à deux ou plusieurs degrés pour la représentation du tiers état. Pour le clergé, le corps électoral était composé de tous les ecclésiastiques ayant bénéfice dans la circonscription et des représentants des corps ecclésiastiques. L'assemblée du clergé ainsi composée procédait directement à l'élection des députés qui devaient représenter le clergé du bailliage aux états généraux. Les élections de la noblesse étaient aussi simples. Pour être électeur il fallait remplir deux conditions : être noble et posséder un fief

1. Esmein, *Histoire du droit*, p. 491 et suivantes.

dans la circonscription. Pour le noble possesseur du fief, prendre part à l'élection était un droit personnel indépendant de l'âge ou du sexe. Les mineurs ou les femmes qui se trouvaient dans ces conditions pouvaient prendre part au vote par procureur (1). »

Le tiers état ne pouvait choisir ses députés, qu'après s'être réduit en un corps électoral provenant d'une série d'assemblées primaires et préparatoires de moins en moins nombreuses. Les réductions successives s'opéraient différemment suivant qu'il s'agissait des villes ou des campagnes :

Les habitants des villes s'assemblaient par corporations, chacune de celles-ci élisait un nombre de mandataires proportionné au nombre des membres qui la composaient.

Les habitants des villages eux au contraire s'assemblaient sans distinction de corporations pour nommer leurs délégués.

La Constituante s'inspira du même système pour établir le décret du 22 décembre 1789. Ce décret adoptait le suffrage à deux degrés avec des conditions de cens aussi abaissées que possible.

La constitution des deux sortes d'assemblées demandait de nombreuses formalités qui prenaient un

1. Ces renseignements et une partie de ceux qui vont suivre ont été puisés dans Weil. *Élections législatives depuis 1789*.

temps considérable. « La nomination seule des bureaux, dit M. Armand Marrast, dans son livre *L'organisation du suffrage universel*, demande au moins deux jours, c'est-à-dire deux voyages au chef-lieu de canton. » La nomination des électeurs pouvait exiger au moins deux ou trois jours. C'était donc un déplacement de cinq jours que la loi imposait aux habitants des campagnes. La longueur des opérations électorales signalée par Marrast ne vise, dit M. Weil, que celles auxquelles procédaient les assemblées primaires. Mais ces longueurs sont à peine sensibles comparées à celles inhérentes aux élections du deuxième degré pour lesquelles la loi imposait un scrutin individuel qui absorbait bien des journées quand la liste contenait beaucoup de noms. A Paris il faut trente-sept jours pour choisir les députés (1).

Sous l'Assemblée législative les conditions pour être électeur sont diminuées : plus de cens, mais on exige un domicile d'un an dans la commune pour faire partie des assemblées primaires. Le vote a lieu au chef-lieu de canton.

Sous la Convention le vote à deux degrés disparaît ; l'élection des représentants est faite directement par le peuple distribué pour l'exercice de sa souveraineté en assemblées primaires de canton. Le vote a lieu au scrutin secret ou à haute voix au choix de chaque votant.

1. Weil, p. 13.

La loi du 25 fructidor an III, postérieure de quelques jours seulement à la constitution, fixa les formalités du vote dans les assemblées électorales : « Dans toute élection, dit l'article 10 du titre I de la loi, chaque votant est appelé nominativement par le secrétaire ou par l'un des scrutateurs et il dépose ostensiblement son bulletin fermé et non signé. » En vertu des prescriptions de cet article nul ne déposait son bulletin qu'à son tour et lorsqu'il était appelé. Il n'y avait qu'un seul appel nominal sans réappel. Par suite, les électeurs étaient obligés de rester en permanence dans l'assemblée et celui qui s'absentait était exposé à voir son tour passé et son vote irrévocablement perdu (1). De plus les membres des assemblées étaient soumis à l'obligation du serment individuel « de haine à la royauté et à l'anarchie, de fidélité et d'attachement à la République et à la constitution de l'an III. (Art. 2 de la loi du 19 fructidor an V.)

Les constitutions qui ont suivi ont plus ou moins modifié les conditions d'âge et de cens pour être électeur, mais établirent toutes le lieu de vote au chef-lieu de canton. Le décret du 5 mars 1848 lui-même qui réglait les formes des élections « au suffrage universel direct rétabli » édictait : « Les électeurs voteront au chef-lieu de canton par scrutin de liste. »

1. Weil, p. 30.

La constitution du 4 novembre 1848 maintenait le principe du décret du 5 mars, elle admettait cependant que « le canton pourrait être divisé en plusieurs circonscriptions ».

C'est le décret du 2 février 1852 qui désigna le chef-lieu de la commune comme lieu de vote ; il autorisa même le préfet à diviser les communes en plusieurs sections.

Le décret du gouvernement provisoire en date du 29 janvier 1871 pour l'élection de l'assemblée nationale rétablit le vote au chef-lieu de canton. Le scrutin ne devait durer qu'un seul jour et le préfet était autorisé à diviser le canton en plusieurs sections de vote.

Dans ce décret on rencontre pour la première fois une disposition intéressante pour ceux qui se trouvaient absents le jour du scrutin. L'article 19 disait, en effet « que les citoyens qui seraient hors de leur département et qui voudraient prendre part à l'élection auraient le droit de voter dans le canton où ils se trouveraient ; leur bulletin pourrait porter le nom des éligibles de leur département et dans ce cas serait envoyé au préfet de ce département par le président de la section ». Cette disposition inspira en 1893 un projet de M. Cornudet, nous nous réservons de montrer au moment où nous étudierons les diverses propositions de loi qui ont été déposées en France sur le vote par correspondance ce qu'aurait

à l'heure actuelle de mauvais et de peu pratique un semblable vote.

La loi du 10 avril 1871 rétablit provisoirement le vote au chef-lieu de la commune, et c'est la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés qui l'établit définitivement.

L'historique rapide que nous venons de faire prouve clairement que le progrès dans les législations électorales a consisté à demander de moins en moins une part active à l'électeur. On pourrait dire que de plus en plus on tend à ignorer le votant pour ne considérer que le bulletin de vote.

C'est en effet par des acclamations que l'électeur a manifesté son opinion ; un peu plus tard à Rome on admit le vote sur les tablettes. On exige d'abord un déplacement prolongé du votant pour qu'il aille remplir son devoir électoral. On a vu que dans l'ancienne France les élections nécessitaient un voyage de plusieurs jours au chef-lieu de canton. Plus tard on divise le canton en plusieurs sections de vote. Enfin, dernière étape, le scrutin de huit heures du matin à six heures du soir au chef-lieu de la commune, et même dans les communes populeuses, le préfet peut établir plusieurs sections de vote. Dans notre législation actuelle l'électeur n'est pas obligé de se présenter à moment précis comme l'exigeait la loi électorale du 25 fructidor an III, où l'on parle pour la première fois d'appel nominal, il a pour rem-

plir son devoir électoral tout l'espace de temps compris entre huit heures du matin et six heures du soir et quel que soit le moment auquel il se présente son bulletin est toujours reçu.

Le vote par correspondance, à notre avis, procède de la même idée ; pourvu qu'il soit bien établi que le bulletin de vote est bien celui de l'électeur qui le confiera à la poste, il n'y a aucune nécessité de l'obliger à le présenter lui-même.

Cette tendance qui tend à s'accroître de ne considérer comme seul important que le bulletin de vote va avoir dans la pratique une application qui vient appuyer fortement notre raisonnement. Dans la loi encore en discussion sur le secret et la liberté du vote, l'article 7 dit, en effet : « Tout électeur atteint d'infirmités certaines et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans la boîte du scrutin est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix (1). » Cet article a été adopté au Sénat (2) et à la Chambre des députés sans aucune discussion.

L'emploi de cet intermédiaire prévu et autorisé par la loi sera, il nous semble, une atteinte directe portée au vote personnel. Elle ne sera pas plus grave dans le vote par correspondance, il n'y aura qu'une diffé-

1. *Journal officiel* du 3 juin 1907, p. 1138.

2. *Journal officiel* du 20 décembre 1907, p. 1198.

rence entre l'intermédiaire dans le cas de l'article 7, ce sera un électeur qui aura peut-être un intérêt à ne pas faire ce que le votant lui demandera, tandis que dans le vote par correspondance l'intermédiaire entre l'électeur et le bureau de vote sera l'administration postale qui transmettra les plis tels qu'elle les aura reçus. L'électeur absent ne sera pas dans une autre situation que l'aveugle qui ne pourra point surveiller les agissements de celui auquel il aura remis et son bulletin de vote et son enveloppe.

Nous croyons avoir suffisamment répondu au premier reproche fait au vote par correspondance. Il en est un second qui consiste à dire que ce genre de vote sera contraire au secret du vote. Ce reproche aurait pu avoir quelque valeur avant qu'on ne parlât du vote sous enveloppe uniforme, procédé qui, nous l'espérons, va bientôt passer chez nous dans la pratique. Avec le vote sous enveloppe, et avec les mesures que nous désirons voir prendre dans le vote par correspondance, mesures que nous nous réservons d'étudier plus loin, le secret du vote ne sera pas plus compromis qu'il ne l'est actuellement.

Le troisième grief fait au vote par correspondance est en apparence plus grave. Il favorisera la fraude, dit-on.

M. le sénateur Guillier, dans la discussion de la loi relative à l'élection des membres des tribunaux de commerce et des chambres de commerce et à l'élec-

tion des juges consulaires, s'exprimait ainsi au sujet de l'article 3 qui introduisait dans ces élections le vote par correspondance : « J'ajoute, et cette conséquence me paraît de beaucoup la plus dangereuse, que la combinaison nouvelle peut entraver d'une façon absolue la liberté de l'électeur.

« En effet, que va-t-il se passer, ou plutôt que pourra-t-il se passer ? Je suppose qu'un candidat ou qu'un comité patronant une liste veuille opérer une certaine pression sur le corps électoral...

« Aujourd'hui quels sont ses moyens d'action ? il peut aller trouver les électeurs, les solliciter, leur envoyer des émissaires, chercher à s'assurer leurs suffrages par des menaces ou des promesses, mais il n'est pas certain que ces moyens réussiront, les bonnes paroles qu'il recueillera pourront n'être pas suivies d'effet...

« En sera-t-il de même avec le vote par correspondance ?

« Le candidat puissant qui voudra enlever les suffrages de certains commerçants ira les trouver ou leur dépêchera ses émissaires et on leur tiendra ce langage : — Dans huit jours, il y a des élections. Je suis candidat. — Très bien ! sera-t-il le plus souvent répondu, nous voterons pour vous. On leur dira alors : — Vous n'avez pas à vous déranger, vous pouvez voter par correspondance. Voilà une enveloppe, mettez-y tout de suite le bulletin qui porte mon nom et

je me chargerai de le faire parvenir au bureau de vote, par la poste (1). »

L'éloquent réquisitoire de M. Guillier emporta le vote du Sénat et le vote par correspondance fut abandonné en cette matière. Mais à notre avis ces reproches pouvaient peut-être avoir quelque valeur dans le cas qu'envisageait M. Guillier ; les électeurs pour les tribunaux ou les Chambres de commerce sont moins nombreux que les électeurs politiques, ils habitent sur un petit espace de territoire, un arrondissement ou au plus un département, tandis que les électeurs absents, admis un vote par correspondance, seront même pour un seul collège électoral, répandus sur toute la surface du pays où il sera difficile de les rencontrer.

Restera bien dans ce cas l'action et la pression des comités qui se forment toujours dans les grands centres d'émigration à la veille des élections, pour grouper les émigrants d'une même circonscription. Mais leur action dans le cas qui nous préoccupe sera-t-elle assez puissante et pourra-t-elle aller jusqu'à enrégimenter et conduire à la poste les votants ? Nous ne le croyons pas. L'hypothèse que M. Guillier présentait comme dangereuse dans le vote par correspondance commercial, ne nous inspire aucune crainte dans le vote politique.

1. Sénat. *Journal officiel*. Séance du 5 novembre 1907, p. 978, col. 1.

Le vote par correspondance favorisera-t-il davantage les substitutions de bulletin par les membres ou le président du bureau de la section de vote, nous ne le croyons pas non plus. Les précautions que nous voulons voir prendre et que nous exposerons lorsque nous étudierons le fonctionnement de ce genre de vote nous paraissent suffisantes pour éviter les fraudes.

Il s'en commet d'ailleurs à l'heure actuelle avec notre législation présente, des fraudes électorales, malgré les peines sévères édictées contre les fraudeurs ! Qu'on augmente ces peines dans le cas où il s'agira du vote par correspondance, nous le proposerons et nous pensons que ce sera suffisant.

Nous avons maintenant à examiner un dernier reproche qu'on fait encore au vote par correspondance ; celui-ci est le premier qui lui ait été fait en discussion publique à la Chambre de députés. Ce mode de voter ne permet pas, dit-on, à l'électeur de voter dans de bonnes conditions.

M. Ferdinand Dreyfus, rapporteur de la loi du 5 avril 1884 sur les élections municipales s'exprimait ainsi en réponse à un amendement de M. Mazeron, tendant à introduire dans la loi de 1884 le vote par correspondance.

« Il y a sans entrer dans les détails une objection fondamentale contre l'amendement de notre collègue.

« Pourquoi la loi exige-t-elle que le vote ne puisse émaner que des électeurs présents dans la commune ? C'est que la faculté de voter entraîne le devoir de se concerter, c'est d'abord que pour pouvoir voter librement, il convient de se réunir, de s'entendre, d'apprécier, et de juger les candidats (1). » Ce raisonnement revient à dire que loin de son pays d'origine, séparé de ses parents, de ses compatriotes, l'électeur qui usera de vote par correspondance ne pourra pas se rendre facilement compte des idées et des opinions des candidats en présence ; mal éclairé, il votera mal, il vaut mieux qu'il s'abstienne.

Comme le faisait très justement remarquer à la Chambre M. Mazon en répondant au rapporteur, « cette objection pouvait avoir quelque valeur quand la presse quotidienne n'existait pas, quand il n'y avait pas de journaux locaux, mais elle n'a plus de valeur aujourd'hui... » (2).

M. Mazon avait raison en 1884, mais à l'heure actuelle son observation a encore plus de poids avec les mœurs électorales de nos jours. Maintenant les professions de foi sont répandues partout, les candidats les communiquent à tous les électeurs, les journaux locaux pendant les périodes électorales parais-

1. Chambre des députés. *Journal officiel* du 21 mars 1884, p. 849, col. 1.

2. *Idem.*

sent tous les jours ; il est des journaux qui naissent avec la période pour disparaître avec elle. Les électeurs présents et absents les reçoivent chaque jour, quelques candidats y joignent même leur photographie. Il n'y a donc encore rien à craindre de nos jours, les électeurs sont bien renseignés, bien éclairés, et il leur est facile de recevoir des éclaircissements de leur pays d'origine en correspondant avec ceux qui y sont restés.

De plus les absents n'ont pas complètement abandonné leur pays, ils ne le quittent souvent qu'au moment de la belle saison pour y revenir aux plus mauvais jours, ils sont avec ceux qu'ils ont laissés là-bas en communication continuelle. Moins que jamais donc l'objectif de M. Ferdinand Dreyfus ne peut être un argument contre le vote par correspondance.

c) *A qui accorder le vote par correspondance.* — Maintenant que nous avons répondu, il nous semble, victorieusement aux adversaires du vote qui permettra aux absents de manifester leur volonté, il nous reste à indiquer ceux à qui il convient justement de l'accorder. Nous abordons là certes un sujet qui présente des difficultés sérieuses.

On peut, en effet, concevoir le vote par correspondance de diverses manières.

L'accordera-t-on à tous les électeurs inscrits sur les listes électorales, de telle sorte qu'on pourra in-

distinctement voter en allant mettre soi-même son bulletin à l'urne ou en l'envoyant par la poste ? Cette manière de concevoir le vote par correspondance ne nous paraît point du tout acceptable. Elle présenterait des difficultés matérielles énormes qui auraient pour conséquence de prolonger indéfiniment le dépouillement des scrutins. Ce qui nous paraît être une réforme utile deviendrait un abus.

Exigera-t-on pour en user que l'électeur justifie d'un empêchement sérieux et légitime ? Mais où commencera et où finira cet empêchement ? Comment le justifier et qui sera juge en la matière ? Le bureau déjà désigné pour se prononcer sur les difficultés relatives aux bulletins ? Mais alors on en fait un véritable tribunal. Devant lui les discussions ne tariront pas, les causes les plus futiles pourront paraître à certains des empêchements les plus sérieux ; les certificats de toute nature, médicaux et autres, interviendront. Nous tomberons en plein arbitraire. Le temps fixé pour les scrutins ne sera plus assez long, nous serons revenus aux désordres du temps où il fallait à Paris trente-sept jours pour nommer les députés et huit jours dans les autres parties du royaume.

Convient-il de s'en rapporter à l'absence du domicile électoral à une certaine distance comme le voulait M. Desfarges (1), qui écrivait dans sa proposition de loi du 16 juin 1894 :

1. *J. off.* Annexes 1894, n° 721, p. 949.

« ARTICLE PREMIER. — Tout électeur inscrit sur une liste électorale en France et qui se trouve au moment du vote en dehors du département et à plus de 25 kilomètres de son collège électoral pourra, la veille du scrutin, adresser sous enveloppe son bulletin de vote » ?

Là encore il ne pourra manquer d'y avoir des abus. Devra-t-on accorder la faculté du vote à tous ces promeneurs qui quittent le samedi soir les grands centres pour aller passer leur dimanche à la campagne ? Mais les difficultés que nous signalions plus haut vont renaître. Beaucoup qui restent chez eux le jour du scrutin parce qu'ils ont le désir de remplir leur devoir électoral s'absenteront parce qu'ils sauront qu'il leur est possible de voter d'une autre manière.

Et enfin il y aura toute une catégorie d'électeurs qui se trouveront en deçà de la limite kilométrique indiquée par la loi et qui seront néanmoins dans l'impossibilité de se déplacer le jour du vote, peut-on régulièrement et justement leur enlever la faculté d'user du vote par correspondance ?

Ce mode de vote est un remède, avons-nous dit, au mal dont souffre le suffrage universel, c'est un palliatif de l'abstention, il doit être accordé aussi largement que possible, tout en essayant de parer aux abus.

Notre conclusion dans cette discussion sera que la

loi devra autoriser de la faculté du vote par correspondance tous ceux qui seront absents de leur domicile électoral le jour du scrutin.

La nécessité de réclamer la carte électorale, au moins sept jours avant le scrutin, l'obligation de faire légaliser cette demande, ainsi que nous l'établirons à la fin de cette étude, l'obligation enfin de déposer à la mairie de la résidence l'enveloppe contenant le vote trois jours avant le scrutin détourneront du vote par correspondance tous ceux qui seraient tentés d'en abuser. Il n'y aurait rien en effet de plus regrettable que cet abus.

L'absence du domicile électoral est d'ailleurs la condition la plus généralement exigée pour être admis à user de la faculté de vote par correspondance. C'est sur elle que se sont appuyés tous les auteurs des projets de loi sur cette matière. C'est aussi, à notre avis, le meilleur critérium, parce que le plus simple, le moins compliqué, et celui qui, certainement, fera naître le moins d'inconvénients. La sagesse ne veut-elle pas qu'en plusieurs maux on choisisse toujours le moindre !

d) *Critique d'un autre système permettant aux absents de prendre part au scrutin.* — Avant de clore ce chapitre et maintenant que nous avons indiqué ce que nous entendions par vote par correspondance, nous voulons exposer un autre système permettant aux absents de prendre part au scrutin. Ce système

nous ne le trouverons dans aucun des projets législatifs que nous aurons à étudier. Quelques esprits ingénieux y ont néanmoins songé, il mérite qu'on s'y arrête. Nous le trouverons d'ailleurs mis en usage dans la législation suisse du canton de Berne.

Ce système se rapproche du vote par procureur. L'absent ne transmettrait point ici son bulletin de vote au président du bureau où il est inscrit, mais à un électeur quelconque choisi par lui. Cet électeur, le jour du scrutin, se présenterait devant le président du bureau et lui dirait : « Voici, ce premier bulletin est mon bulletin de vote personnel. Je vote d'abord en mon nom personnel. » Puis présentant un second bulletin il dirait : « Ceci est le bulletin de M. X. qui me l'a transmis et m'a chargé de voter pour lui, ainsi que le constate le pouvoir régulier dont je suis porteur et que je vous sou mets en même temps. » Et alors cet électeur quelconque voterait pour M. X.

Ce système, disent ceux qui le préconisent, présenterait moins de difficultés que tout autre, il simplifierait les opérations, et réduirait les fraudes à leur minimum.

Ce n'est point notre avis. Les opérations de transmission ne seraient, ne devraient être en rien modifiées. Le destinataire au lieu d'être le président du bureau de vote serait alors un électeur en qui l'absent aurait confiance. Il y aurait donc une première difficulté pour l'absent qui désirerait prendre part au

scrutin : ce serait de trouver dans la commune quelqu'un qui voudrait s'acquitter de cette mission.

Cette difficulté, nous l'avouons, serait peu grave. Mais il y a un autre danger : qui est-ce qui prouve que cet électeur choisi par l'absent ne sera pas tenté d'abuser de la confiance qui a été mise en lui. Les bonnes relations, l'amitié n'entraînent pas forcément identité de conceptions politiques. On pourra, dit-on, choisir un ennemi qu'on saura avoir les mêmes idées que soi. Nous le voulons bien, mais combien préférerons ne pas voter plutôt que de demander un tel service à quelqu'un, avec qui ils ont rompu toutes relations !

On pourra encore s'adresser au représentant du candidat pour lequel on entend voter.

C'est encore vrai. Mais que de dangers et d'inconvénients pourront naître de la mise en pratique d'un tel système !

C'est alors, croyons-nous, qu'il y a lieu de craindre cette pression du candidat puissant, de l'électeur influent que M. le sénateur Guillier craignait devoir s'introduire par le vote par correspondance dans les élections aux chambres de commerce.

C'est alors que ce candidat puissant, cet électeur influent se présenteront chez ceux que l'absent a laissés au pays. Rien à redouter sans doute pour cet absent qui de par sa situation sera absolument indépendant. Mais à quelles sollicitations, à quelles me-

naces seront exposées cette femme, cette vieille mère que l'absent a laissées là-bas et qui trouvent chez cet électeur influent, chez ce candidat puissant quelques ressources qui complètent « la campagne », que le mari ou le fils apporteront à leur retour. On se présentera donc dans ces maisons et on y dira : « Nous sommes candidats, ou bien M. Y est candidat, il faut que votre mari, votre fils qui sont absents, mais qui peuvent voter par correspondance votent pour nous, votent pour lui, et pour que nous ne puissions douter d'eux qu'ils nous fassent parvenir leurs bulletins, nous les déposeront dans l'urne. » Et ainsi s'exercera cette formidable pression électorale que l'on cherche tant à combattre de nos jours.

Pour cette unique raison nous repoussons ce système dangereux.

CHAPITRE II

Applications en France du vote par correspondance

Si le vote par correspondance n'est pas encore permis en France dans les votes purement politiques, il en a été fait plusieurs applications heureuses en matière administrative.

Sans doute dans ces cas spéciaux, que nous allons passer en revue, il ne s'agit point d'intérêts aussi importants que ceux agités dans les élections politiques, les passions ici sont moins violemment excitées que dans les luttes toujours ardentes des périodes électorales, et dès lors quelques-uns des inconvénients que l'on redoute du vote par correspondance dans les scrutins politiques ne sont point apparus. Là le collège électoral est plus restreint, les difficultés pratiques que l'on craint dans le fonctionnement du vote par correspondance ne se sont pas produites. Quoi qu'il en soit cependant cette étude de ces cas spéciaux est utile et est pour nous un argu-

ment de plus en faveur de la thèse que nous soutenons.

La première application du vote par correspondance que l'on rencontre dans la législation française a été faite pour l'élection des délégués aux conseils de l'Instruction publique.

a) *Conseil supérieur de l'Instruction publique.*—Le Conseil supérieur de l'Instruction publique se compose d'après la loi du 27 février 1880 de membres nommés par l'Institut, de membres nommés par le Président de la République et en outre de « six membres de l'Enseignement primaire, élus au scrutin de liste par les inspecteurs généraux de l'Instruction primaire, par le Directeur de l'enseignement primaire de la Seine, les Inspecteurs d'académie des départements, les Inspecteurs primaires, les Directeurs et Directrices des écoles normales primaires, la Directrice de l'école Pape-Carpentier, les Inspectrices générales et les Déléguées spéciales chargées de l'inspection des salles d'asile ».

Le décret du 17 mars 1880 pris conformément à cette loi fixe ainsi l'élection des six membres de l'enseignement primaire :

ART. II. — Après avoir établi qu'un délai minimum de quinze jours s'écoulerait entre la publication de l'arrêté au *Journal officiel* et les élections, décide : que l'élection aura lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages

exprimés au premier tour, et enfin que « les inspecteurs généraux de l'enseignement primaire, le directeur de l'enseignement primaire de la Seine, les inspecteurs d'académie des départements, les inspecteurs primaires, les directeurs et directrices des écoles normales, la directrice de l'école Pape-Carpentier, les inspectrices générales, les déléguées spéciales chargées de l'inspection des salles d'asile » voteront « dans l'académie de leur résidence ».

Le recteur dresse en double la liste de tous les électeurs de l'académie qui doivent participer à l'élection des six membres de l'enseignement primaire.

Il doit recevoir dans la journée fixée pour le vote les plis cachetés contenant le bulletin de vote et ne portant aucun signe extérieur. Une lettre d'envoi signée de l'électeur est jointe au pli ; le recteur, assisté d'un inspecteur d'académie et d'un inspecteur primaire, émarge sur la liste des électeurs les noms de ceux dont il a reçu le vote. Il réunit dans une enveloppe tous les plis cachetés et un exemplaire de la liste émargée ; il envoie le tout au ministre.

D'après l'article 12, « le dépouillement a lieu au ministère de l'Instruction publique par une commission présidée par le vice-recteur et composée d'inspecteurs de l'académie de Paris ».

Les mêmes formalités, dit-il, s'appliquent (art. 12 de la loi de 1880) aux élections aux conseils académiques. C'est alors le recteur qui centralise les votes et en fait le dépouillement avec l'assistance

d'une commission de deux inspecteurs d'académie au moins.

Sont nommés de cette manière aux conseils académiques : 1^o deux professeurs de l'ordre des sciences, agrégés ou docteurs, élus au scrutin de liste par les professeurs de même ordre en exercice dans les lycées du ressort ; 2^o deux professeurs de lettres, remplissant les mêmes conditions et élus de la même façon ; 3^o deux professeurs licenciés des collèges communaux du ressort, l'un pour les lettres, l'autre pour les sciences, élus par le même procédé par les professeurs de ces établissements.

Dans ces deux sortes d'élection, le vote n'a donc pas lieu à l'endroit où se proclame le résultat du scrutin, les votes des membres de l'enseignement qui sont électeurs sont réunis et transmis tous ensemble au lieu où aura lieu le dépouillement, il y a dans cette manière de procéder, pourrions-nous dire, vote par correspondance collectif. Cette manière de voter nous la retrouverons dans plusieurs propositions déposées à la Chambre pour le vote politique, nous montrerons alors quels inconvénients elle peut présenter dans la pratique.

Dans les élections des délégués au Conseil départemental de l'Instruction publique nous allons trouver une application du vote direct pour correspondance, communication sans intermédiaire entre le président de la commission de dépouillement et l'électeur.

b) *Conseil départemental*. — Entre autres membres le Conseil départemental de l'Instruction publique se compose... « 5° De deux instituteurs et de deux institutrices publics titulaires du département et éligibles soit parmi les directeurs ou directrices d'écoles à plusieurs classes, ou d'écoles annexes à l'école normale, soit parmi les instituteurs et institutrices en retraite (1). »

Pour le département de la Seine, le nombre des membres, élus moitié par les instituteurs moitié par les institutrices, est de quatorze, à raison de deux pour quatre arrondissements municipaux et deux pour chacun des arrondissements de Sceaux et Saint-Denis. L'élection a lieu (décret du 12 novembre 1886) quinze jours après la publication de l'arrêté préfectoral. La liste des électeurs et électrices est dressée par le préfet. Les élections ont lieu au scrutin de liste, on y procède ainsi qu'il suit :

Art. 10. — « Le jour fixé pour l'élection, chaque électeur insère son bulletin de vote dans une enveloppe cachetée sans signe extérieur. Il place cette enveloppe sous un second pli cacheté, portant extérieurement sa signature, la mention « Conseil départemental. Election », et le cachet de la mairie. Ce pli est mis à la poste à l'adresse du préfet et recommandé. »

Art 11. — « Le lendemain de l'élection ou le sur-

1. Loi du 30 octobre 1886.

lendemain si les difficultés des communications justifient cette remise, le Préfet dans un local accessible aux électeurs, assisté de l'Inspecteur d'académie et des Inspecteurs primaires en résidence au chef-lieu, ouvre les plis cachetés, émarge sur la liste des électeurs les noms des votants et dépose dans une urne les enveloppes cachetées contenant le bulletin de vote. Il procède ensuite au dépouillement... »

Comme nous le disions précédemment c'est ici le vote par correspondance dans son application la plus complète : communication par l'intermédiaire de la poste seule entre l'électeur et le bureau de vote, nécessité du cachet de la mairie de la résidence de l'électeur pour servir, avec la signature du votant, à authentifier le bulletin de vote. Cette manière de voter existe en France depuis 1886, et nous n'avons trouvé nulle trace qu'une difficulté quelconque se soit élevée dans son application.

On peut prétendre qu'il s'agit là d'une catégorie toute spéciale d'électeurs présentant dans leur ensemble de grandes garanties d'honorabilité. Les fraudes sans doute sont moins à craindre, le préfet de son côté n'ayant que peu d'intérêt à voir arriver tel candidat plutôt que tel autre, il n'en est pas moins vrai que ces formalités se remplissent régulièrement. Si nous passons aux autres applications du vote par correspondance nous verrons que le corps électoral

changeant, les prescriptions légales sont néanmoins observées régulièrement.

c) *Conseil supérieur des colonies.* — Une autre application intéressante du vote par correspondance a été faite pour la nomination des délégués des colonies au Conseil supérieur des colonies.

Ce conseil a été créé par un décret du 19 octobre 1883, qui fut modifié et étendu par les décrets successifs du 29 mai 1890, du 6 juin 1891, du 19 septembre et 17 octobre 1896.

Ce Conseil donne son avis sur les projets de loi, de règlements d'administration publique ou de décrets concernant les colonies, en général sur toutes les questions coloniales que le ministre soumet à son examen. Il peut même être chargé de faire des enquêtes sur ces questions. Il présente annuellement un rapport au ministre, ce rapport est imprimé et distribué aux Chambres (1).

Il est composé :

- 1° Des sénateurs et députés des colonies ;
- 2° De douze délégués élus pour trois ans dans les colonies ;
- 3° De vingt et un membres de droit : hauts fonctionnaires représentant le Conseil d'Etat et les différents ministères ;
- 4° De membres en nombre illimité nommés par

1. Art. 5 du décret du 19 octobre 1883.

arrêtés ministériels et choisis parmi les personnes ayant des connaissances spéciale en matière coloniale ;

5° De huit délégués des chambres de commerce ;

6° De cinq délégués des sociétés de géographie ;

7° De quatre directeurs d'établissements financiers ;

Les colonies appelées à élire des délégués comprennent à l'heure actuelle : Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte, la Guinée Française, la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Congo, Nossi-Bé, Madagascar, Annam, Tonkin, Cambodge, la Nouvelle-Calédonie et les établissements français de l'Océanie.

D'après les décrets en vigueur, sont électeurs : tous les citoyens français âgés de vingt et un ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et résidant dans la colonie depuis six mois. Les délégués doivent être Français et âgés de vingt-cinq ans.

Les règles des élections des délégués varient suivant chaque colonie. Généralement elles comprennent la faculté du vote par correspondance.

D'après le décret de 1883 le choix du mode de votation avait en effet été laissé à la libre disposition des gouverneurs.

d) *Chemins de fer de l'Etat.* — Une autre application du vote par correspondance a été faite par un règlement du directeur des chemins de fer de l'Etat pris en exécution de l'article 6 de l'arrêté ministérie

du 13 février 1901 qui organisait les comités du travail sur ce réseau.

M. Baudin, alors ministre des Travaux publics, en faisant cette création, obéissait, il le dit dans les instructions qui accompagnent cet arrêté (1), à la méthode qui, déjà, dans ses efforts pour améliorer la réglementation des chemins de fer l'a conduit à provoquer les avis des intéressés.

« L'Etat moderne, dit encore le ministre, tenu de satisfaire aux obligations multiples de services compliqués, a le plus grand intérêt à en rechercher le perfectionnement constant ; il ne saurait y tendre mieux qu'en tenant compte dans une juste mesure des vœux et des réclamations de ceux pour lesquels ces services sont organisés, et de ceux qui pour leur travail contribuent à en assurer la marche.

« Désormais les agents du réseau seront appelés à nommer des délégués qui, dans des comités spéciaux, se rencontreront avec leurs supérieurs hiérarchiques pour veiller à l'exécution des lois et règlements intéressant le travail. »

L'esprit de discipline ne subira de ce fait aucun affaiblissement, ajoutait M. Baudin : « Il ne pourra que s'augmenter encore en devenant plus réfléchi, lorsque les agents, sans être mêlés à la conduite de l'exploitation, en verront de plus près toutes les

1. *J. Off.* Janvier-février 1901, pp. 1109-1110.

difficultés et prendront davantage conscience de leurs droits. »

Il fut ainsi créé trois comités du travail, un dans chacun des arrondissements d'exploitation : Tours, Nantes et Saintes.

Ces comités, qui avaient pour mission « de veiller à l'exécution des lois, décrets, arrêtés ministériels et règlements concernant les heures de travail et de repos des mécaniciens et chauffeurs, des agents des trains et des agents des gares, et ouvriers de la voie, des ateliers, des établissements relevant du service des approvisionnements généraux, et généralement de veiller à l'application de toutes les dispositions législatives et réglementaires concernant le travail », devaient donc être composés de manière à y faire entrer des représentants de ces diverses branches de l'exploitation. Le ministre en fixait ainsi la composition dans son arrêté, article 3 :

« L'ingénieur en chef du service de l'inspection générale, président ;

« Les contrôleurs du travail du réseau, avec voix délibérative pour les questions concernant leur subdivision ;

« L'inspecteur principal de l'exploitation ;

« L'ingénieur de la voie et des bâtiments ;

« Le chef de traction ;

« L'ingénieur des ateliers ;

« Le garde-magasin du service des approvisionnements généraux ;

« Le chef de division du personnel de la direction ;

« Un agent des trains de l'arrondissement ;

« Un agent des gares, stations, haltes de l'arrondissement ;

« Un agent ou ouvrier du service des voies et bâtiments ;

« Un agent ou ouvrier des dépôts ou services de l'arrondissement.

« Un agent ou ouvrier des ateliers et postes de visite ;

« Un agent ou ouvrier du service des approvisionnements généraux. »

Les délégués des agents ou ouvriers sont élus pour trois ans par les agents et ouvriers de la catégorie à laquelle ils appartiennent dans l'arrondissement ; dès que les délégués cessent d'appartenir au réseau, ils cessent de plein droit de faire partie des comités.

Sont électeurs et aussi éligibles tous les agents et ouvriers compris dans les catégories que l'arrêté énumère, en fonctions depuis six mois au moins au moment de l'élection.

Le ministre, qui avait ainsi réglé la composition des comités, les conditions de l'électorat et de l'éligibilité, laissait au directeur du réseau le soin de déterminer le mode de votation.

Le règlement du directeur dit que les élections

auront lieu au scrutin secret et que le vote aura lieu par correspondance.

Le vote par correspondance s'imposait jusqu'ici. On ne pouvait, en effet, songer à obliger les ouvriers ou agents à se déplacer pour aller voter en un point quelconque de leur arrondissement, tout le fonctionnement des trains sur cette partie du réseau aurait dû être arrêté, et ce trouble aurait forcément nui à la marche régulière des trains sur le réseau.

Le règlement laissait aux électeurs le choix entre deux moyens pour faire parvenir leur vote au chef de service de leur circonscription :

Ou bien ils pouvaient adresser eux-mêmes directement par la poste leur bulletin sous double enveloppe fermée ;

Ou bien ils pouvaient remettre au chef de gare de leur domicile ou de la gare la plus voisine, leur enveloppe, et celui-ci devait adresser ces plis fermés à chacun des chefs de service à qui ils étaient destinés.

Les chefs de service procèdent, chacun en ce qui concerne son service, au dépouillement du scrutin en constituant un bureau composé de six électeurs, les plus âgés, résidant dans la localité où se fera le dépouillement. Les bureaux de dépouillement pointent sur les listes électorales les enveloppes portant les noms des électeurs, et au fur et à mesure de chaque pointage, ils extraient, sans la décacheter, la

seconde enveloppe de la première et la jettent dans une urne fermée à clef. On procède ensuite au dépouillement.

L'administration des chemins de fer de l'Etat fait remettre au moment des élections, à chaque électeur : 1^o un bulletin de vote ; 2^o une enveloppe intérieure ; 3^o une enveloppe extérieure.

Le bulletin, rempli par l'électeur, est placé par lui dans la petite enveloppe, sur laquelle il ne doit faire aucune mention. Sur l'enveloppe extérieure, l'électeur inscrit son nom, sa qualité, sa résidence et signe.

Dans le cas où l'électeur transmet lui-même son vote, il doit placer lui-même cette seconde enveloppe dans une troisième, sur laquelle il met le nom du président du bureau et son adresse.

Les votes remis au chef de gare doivent l'être au plus tard la veille des élections avant midi.

Les bulletins qui n'arrivent pas au bureau de dépouillement au moins au premier train du jour fixé pour l'élection ne sont point comptés dans l'élection, ils sont sans être ouverts annexés au procès-verbal du dépouillement.

Les agents en service sur les trains peuvent déposer leurs plis dans une gare quelconque de leur parcours à condition que cette gare fasse partie de leur arrondissement, dans les trois jours qui précèdent celui de l'élection.

Dans chaque gare, pendant ces trois jours, il est tenu un état spécial où les agents et ouvriers qui y déposent leur vote ou celui de leurs camarades inscrivent au fur et à mesure des dépôts le nombre de plis remis et signent leur déclaration. Les chefs de gare transmettent tous ces plis au bureau de vote.

Comme nous venons de l'indiquer il était permis à un agent ou ouvrier de déposer ainsi les votes de plusieurs de ses camarades. Nous voyons là un danger. Cette autorisation peut favoriser la fraude, elle peut permettre à la pression de s'exercer plus facilement. Nous trouvons encore exagérée cette prescription qui oblige les agents en service sur les trains à ne déposer leurs plis que dans les gares faisant partie de leur arrondissement ; rapprochée de cette autre, que le vote remis dans les gares doit l'être la veille du scrutin au plus tard avant midi, elle nous paraît créer une condition inutile qui peut devenir à un moment donné un véritable empêchement pour voter. L'administration des chemins de fer de l'État forme un tout, bien qu'il y ait trois comités, un pour chacun des arrondissements d'exploitation, nous ne voyons aucun inconvénient à ce qu'un chef de gare transmette à un bureau de vote quelconque un pli de vote qui lui est destiné.

Quoi qu'il en soit de ces critiques, cette organisation créée de toute pièce ne nous en semble pas moins bonne. Si l'on s'en rapporte au scrutin qui

a eu lieu le 7 avril 1901 on voit que sur 1787 électeurs inscrits pour les différentes catégories et les trois arrondissements il y a eu 1675 suffrages exprimés. Les abstentions ont donc été d'environ 6 o/o des votants, ce qui est assurément un nombre insignifiant et bien fait pour encourager en matière politique l'application du vote par correspondance.

e) *Conseil supérieur de la mutualité.* — Une loi du 1^{er} avril 1898 avait créé le Conseil supérieur de la mutualité. Le décret du 2 mai portant règlement d'administration publique sur l'élection des représentants des sociétés de secours mutuels au Conseil supérieur, rendu conformément à cette loi, a réglé les formes de cette élection.

L'article 34 de la loi dit qu' « il est institué près le ministère de l'Intérieur (1) un Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels ». Ce Conseil se compose de trente-six membres, dix-huit des membres représentent des sociétés de secours mutuels et sont élus par les délégués des sociétés.

Chaque représentant des sociétés approuvées est élu par un collège comprenant un certain nombre de départements. Pour cette élection la France prévoyante a été divisée en douze collèges pour les sociétés approuvées, et en six collèges pour les socié-

1. Actuellement le Conseil supérieur de la Mutualité fonctionne au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

tés libres (1). Le nombre des délégués membres du collège électoral est calculé sur le chiffre total des membres honoraires et participants des sociétés et dans les proportions suivantes :

Jusqu'à 100 membres, un délégué ;

De 101 à 300 membres, deux délégués ;

De 301 à 600 membres, trois délégués ;

De 601 à 1.000 membres, quatre délégués ;

De 1.001 à 2.000 membres, cinq délégués ;

Au-dessus de 2.000 membres le nombre de cinq délégués est augmenté d'un délégué par 2.000 membres.

Le nombre des délégués est arrêté chaque année par le préfet, avant le 15 décembre, d'après les statistiques envoyées par les sociétés avant le 1^{er} juillet. Et les sociétés qui ne fournissent pas ces renseignements perdent le droit d'avoir des délégués.

Les délégués sont nommés par le Conseil d'administration des sociétés. Pour être délégué il faut être Français, majeur, non déchu de ses droits civils et politiques. Les femmes mariées doivent être munies d'autorisation de droit commun. L'élection a toujours lieu un dimanche à la date fixée par le

1. Chaque société approuvée et chaque société libre nomment un délégué. Le nombre de 18 représentants se divise en effet d'après le décret en 12 représentants des sociétés approuvées et 6 représentants des sociétés libres.

ministre. Mais dans un même département les élections ne peuvent avoir lieu le même jour pour les représentants des sociétés approuvées et des sociétés libres.

Les noms des délégués désignés par les conseils d'administration sont envoyés aux maires des communes où siègent les sociétés qu'ils représentent ; cette liste est affichée à la mairie.

Au jour de l'élection chaque délégué remet au maire son bulletin de vote, dans une enveloppe cachetée, qui est par les soins du maire renfermée dans une deuxième enveloppe, portant en souscription le titre de la société et le nom de l'électeur, et paraphé par le maire et l'électeur. Ces enveloppes sont adressées au préfet. A Paris les bulletins de vote sont adressés au préfet de la Seine.

Le dépouillement du scrutin est effectué cinq jours après le vote, au chef-lieu du département au lieu et à l'heure que fixe le préfet et par les soins d'une commission composée des trois plus âgés et des trois plus jeunes des délégués présents, sous la présidence d'un représentant du préfet. Le relevé des votes est fait au ministère où sont transmis tous les votes partiels.

L'élection a lieu à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de ballottage la nouvelle élection a lieu quinze jours après (1). Ce mode d'élec-

1. Ces renseignements ont été pris par nous dans le *Guide-*

tion se rapproche donc de celui adopté pour les conseils académiques de l'Instruction publique.

A côté de ces applications en France du vote par correspondance, nous devons mentionner la tentative faite pour introduire ce mode de votation dans les élections des juges consulaires, tentative qui a échoué au Sénat pour les raisons que nous avons indiquées dans notre chapitre I^{er}. Si l'on s'en rapporte aux résultats des élections qui ont eu lieu pour la première fois en application de cette loi pour la nomination des membres des Chambres de commerce en décembre dernier, on voit que les abstentions ont été considérables, du tiers des inscrits dans certains départements. Ce nombre d'abstentionnistes aurait été bien moins grave, à notre avis, si on avait fait application du vote par correspondance.

Manuel de la Mutualité française, de Jean Hebrard, p. 502 et suivantes.

CHAPITRE III

Le Vote par correspondance dans quelques législations étrangères

Jusqu'à nos jours, on a hésité en France à appliquer le vote par correspondance aux consultations du corps électoral, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, il en a été fait usage dans plusieurs grandes administrations pour la constitution de conseils chargés de veiller sur les intérêts professionnels des membres de ces administrations. Si nous passons en revue quelques-unes des constitutions des Etats étrangers, nous verrons que ce mode de votation n'a pas été comme chez nous l'objet de la même défiance.

Norvège

La Norvège est le premier pays qui ait inscrit dans sa législation électorale le vote par correspondance. La constitution norvégienne repose sur la loi du 17 mai 1814.

Cette loi fut révisée par le Storthing extraordinaire convoqué en automne 1814, et la constitution porte en réalité la date du 4 novembre 1814.

Le roi est à la tête du Pouvoir exécutif, le Corps législatif se nomme « Storthing », se compose de 114 représentants, dont 38 des villes et 76 des districts ruraux. Bien que le Storthing ne forme réellement qu'une Chambre, il se divise cependant pour les discussions, le vote des propositions de loi et pour l'exercice du contrôle constitutionnel en deux Chambres : le « Adelthing » et le « Lagthing » (1).

Les représentants sont élus au scrutin à deux degrés pour une période de trois ans.

L'élection avait lieu à deux degrés jusqu'en 1898 : Les électeurs primaires désignaient au scrutin de liste les électeurs secondaires dont le nombre était de 10/0 des habitants ayant droit de vote des districts électoraux ruraux et 20/0 des habitants ayant droit de vote des villes.

Ces électeurs doivent de rigueur être présents pour exercer leurs fonctions (2).

En 1898, le suffrage universel a été introduit en

1. Le premier Storthing de la période d'élection désigne cinq de ses membres pour former le Lagthing, les trois autres quarts forment le Odelthing.

2. Tous ces renseignements et ceux qui suivent ont été pris par nous dans un ouvrage officiel *La Norvège*, publié à l'occasion de l'Exposition de 1900.

Norvège. Le droit de vote appartient désormais à tout citoyen norvégien âgé de vingt-cinq ans accomplis, domicilié dans le pays depuis cinq ans, y résidant de fait. C'est l'électeur qui doit réclamer l'inscription de son nom sur la liste électorale.

Il faut donc aux termes de la Constitution norvégienne (art. 50) pour être électeur et avoir le droit de voter résider de fait dans le royaume. Le législateur a sans doute pensé que ceux qui avaient quitté le pays pouvaient se désintéresser trop des choses qui s'y passaient pour émettre un vote éclairé.

Le vote est personnel, mais l'article 60 de la Constitution admet que « les électeurs qui se trouvent dans le royaume et ne peuvent se présenter pour cause de maladie, service militaire ou autre empêchement légitime peuvent adresser leur vote par écrit au président des assemblées avant qu'elles ne soient closes ».

Cet article excluait pour le moment du droit de vote tous les électeurs qui avaient quitté le territoire de l'Etat ; toutefois dans son dernier paragraphe il laissait prévoir qu'on pourrait les admettre au vote et qu'une loi viendrait bientôt qui déterminerait les conditions et les formalités qu'ils auraient à remplir.

D'après l'article 5 de la loi électorale norvégienne du 1^{er} juillet 1884, « l'électeur qui veut, en conformité de l'article 60 de la Constitution, donner son vote sans

se présenter à l'assemblée électorale est tenu de placer son bulletin, sans signature, ni marque et sur papier blanc, dans une enveloppe spéciale et fermée, et de l'adresser au bureau par lettre d'envoi fermée contenant des explications sur l'excuse invoquée. Si l'excuse est admise, l'enveloppe où le bulletin a été placé est ouverte. Ce bulletin en est extrait et placé sans être lu dans une enveloppe marquée du sceau officiel et déposée dans l'urne. Si l'excuse n'est point admise, le bulletin est laissé dans l'enveloppe envoyée au bureau, laquelle, en ce cas, n'est point ouverte ».

Le vote par correspondance n'est donc pas en Norvège un droit absolu puisqu'il est restreint d'abord par la nécessité de fournir une excuse et de faire agréer cette excuse par le bureau qui préside au scrutin (1).

D'autre part les termes employés par l'article 60 sont trop généraux et ne limitent pas assez le droit d'appréciation du bureau, on peut craindre dès lors que les décisions de ce bureau ne soient quelque peu partiales.

C'est à tort, selon nous, que la loi électorale

1. Le bureau est présidé dans les campagnes par le pasteur, et dans les villes par le magistrat.

Les décisions du bureau peuvent être frappées d'appel devant le Storting.

ordonne, lorsque l'excuse invoquée est admise, l'extraction, par le président du bureau, du bulletin de vote de l'enveloppe dans laquelle il a été enfermé par l'électeur, pour le mettre dans une « enveloppe marquée du sceau officiel ». La nécessité d'une enveloppe contenant le bulletin de vote ne se fait sentir que pour la garantie du secret du vote, et ce secret ne pourra rigoureusement être respecté qu'à la condition que le bulletin introduit dans une enveloppe par l'électeur lui-même n'en sera plus extrait qu'au moment du dépouillement. Le législateur norvégien aurait été, à notre avis, mieux inspiré en édictant que par un moyen qu'il aurait choisi l'enveloppe « marquée du sceau officiel » serait mise à la disposition de l'électeur voulant user de la faculté du vote par correspondance, et que cet électeur introduirait lui-même dans cette enveloppe son bulletin de vote.

Il est vrai que le vote par correspondance s'est longtemps combiné, en Norvège, avec le vote public, et dès lors l'inconvénient que nous signalons a pu paraître moins considérable ; mais la loi de 1884 ayant introduit dans les élections le secret du vote, la remarque que nous faisons a cependant son importance.

Ce n'est qu'en 1897 qu'est intervenue la loi relative à la participation des électeurs absents du royaume aux élections parlementaires.

Cette loi augmentée en 1903 a été de nouveau

modifiée par une loi du 5 juin 1906, qui contient toute la législation en vigueur actuellement à ce sujet.

Cette nouvelle loi a commencé à s'appliquer pour les élections du mois d'août 1906. Conformément à cette loi, il est permis à un électeur norvégien de consigner son vote à l'étranger sous certaines conditions, il devra de pas être absent de Norvège depuis plus de quarante-huit mois au moment où l'élection a lieu. Toutefois les électeurs qui à l'époque de l'envoi de leur bulletin de vote, appartiennent à l'équipage d'un vaisseau norvégien, ne sont soumis à aucune limitation de ce genre.

Pour être valable le bulletin de vote ne doit pas être consigné avant le 1^{er} mars de l'année où l'élection a lieu ; il doit désigner, soit deux personnes que l'électeur désire voir devenir, l'un membre du Storting, l'autre suppléant du premier, soit une liste de noms proposés par un parti politique. L'électeur demandera au contrôleur de la circonscription électorale à laquelle il appartient, son certificat (1) d'inscription sur les listes électorales, si au jour de l'envoi du bulletin de vote, l'électeur fait partie de l'équipage d'un vaisseau norvégien, un livret de marin, ou un certificat de capitaine, de second, ou d'ingénieur pourra tenir lieu de certifi-

1. Carte d'électeur spéciale aux électeurs absents.

cat d'inscription. Il devra rédiger une lettre datée dans laquelle il indiquera les circonstances qui nécessitent son absence du royaume, et déclarera, sur son honneur et sa conscience qu'il a lui-même, de son plein gré, seul et sans être vu de toute autre personne introduit son bulletin de vote dans l'enveloppe et fermé lui-même cette enveloppe. Cette lettre sera adressée aux fonctionnaires compétents (1).

Muni des pièces que nous avons plus haut mentionnées, d'une lettre d'excuse et d'une enveloppe dans laquelle il aura conformément à la loi et à sa déclaration introduit son bulletin de vote, l'électeur devra se présenter devant un consul norvégien, ou, s'il est marin, devant un capitaine de vaisseau qui se fera assister d'un des membres de l'équipage.

Devant l'un de ces fonctionnaires, l'électeur signera sa lettre d'excuse, le consul ou le capitaine, suivant le cas, attestera sur cette même lettre que la signature est bien celle de l'électeur, que toutes les pièces lui ont été présentées conformément à la loi et que le votant correspond au signalement contenu dans les documents.

L'électeur introduit alors dans une seconde enveloppe qu'il ferme lui-même sa lettre d'excuse et l'enveloppe contenant son bulletin de vote (2).

1. Bureau qui préside au scrutin.

2. La loi norvégienne permet également d'envoyer par cette même enveloppe, une enveloppe contenant un vote pour une

L'électeur adresse cette seconde enveloppe aux fonctionnaires compétents de la circonscription électorale à laquelle il appartient, y inscrit qu'elle contient son bulletin de vote, en y ajoutant son nom et son adresse au port d'attache, au 1^{er} juin de l'année où l'élection a lieu. Il peut laisser au consul le soin de l'envoi (1).

La législation norvégienne va si loin dans l'adoption du vote par correspondance qu'elle permet même aux électeurs qui vont s'absenter, de voter antérieurement à leur départ (loi du 29 mars 1906).

Cette législation norvégienne est intéressante.

On avait fait dans ce pays une longue expérience du vote par correspondance, il faut bien croire que les résultats n'ont pas été mauvais puisque par étapes successives le législateur en a étendu l'application dans les termes que nous venons d'indiquer.

Nous devons faire à cette législation pour le vote par correspondance des électeurs qui ont quitté le territoire de l'Etat, le même reproche que nous faisons à celle pour les absents restés dans le royaume. Pourquoi ne pas leur faire remettre en même temps

élection éventuelle. Dans ce cas, il y aura deux enveloppes contenant chacune un bulletin de vote. L'électeur devra en faire mention dans sa lettre d'excuse.

1. Tous ces renseignements et ceux qui précèdent ont été pris par nous dans une circulaire n° 13, du 12 juillet 1906, adressée par leur gouvernement aux consuls norvégiens.

que leur carte électorale d'électeurs absents l'enveloppe dans laquelle ils devront mettre leur bulletin de vote. On leur fait déclarer sur leur « honneur et conscience », qu'ils ont bien seuls et sans être vus de personne introduit le bulletin dans l'enveloppe, et ce bulletin sera par les soins du président du bureau destinataire extrait de cette enveloppe pour être placé dans une autre enveloppe officielle. C'est donner beaucoup de solennité à un acte qui ne signifie rien et ne garantit rien.

Nous trouvons de plus exagérée cette autorisation donnée à l'électeur absent de voter en même temps pour une élection éventuelle ; c'est faire du vote un acte purement matériel, c'est le diminuer. L'électeur ne pourra certes pas l'émettre en connaissance de cause, puisqu'il pourra voter pour des citoyens qui ne seront pas candidats, où dont il pourra ne pas bien connaître encore les idées et les opinions.

Suisse

Une seconde expérience du vote par correspondance pour les électeurs absents ou retenus chez eux par leurs occupations a été faite en Suisse.

Dans la République helvétique, chaque canton forme un petit état, qui a sa constitution propre, ses usages particuliers et pour les manifestations de

la vie publique a des manières différentes de procéder. Un des cantons les plus étendus, le plus important puisque que c'est sur son territoire que se trouve la capitale de la république fédérale avait par un décret en date du 28 septembre 1892 admis le vote par correspondance.

Ce décret pris par le Grand Conseil du canton était important. Il entendait fixer le mode de procéder aux votations populaires et aux élections publiques.

Après avoir indiqué comment et dans quelle limite de temps les projets de loi et messages devaient être soumis au peuple, il déterminait le mode de procéder au vote.

Les opérations de l'assemblée politique devaient être publiques, elles étaient dirigées et surveillées par un bureau composé d'au moins cinq membres, et le vote devait avoir lieu de dix heures du matin à deux heures de l'après-midi, sans interruption.

Le citoyen qui possédait le droit de vote devait en général l'exercer lui-même, en se servant soit du bulletin-formulaire officiel ou d'un bulletin imprimé ou écrit par lui-même. L'article 13 qui déterminait le rôle du citoyen, autorisait *in fine* le vote par procuration pour les citoyens actifs entrés dans leur soixantième année et ceux qui par un certificat exempté de timbre prouvent au bureau qu'ils sont malades.

Enfin il permettait « pour les fonctionnaires et employés des postes, des télégraphes et des douanes, des chemins de fer et des bateaux à vapeur, des établissements et de la police de l'Etat et des communes que leur service empêche d'aller voter » le vote par correspondance.

Ces citoyens ainsi délimités pouvaient « faire parvenir au bureau, sous enveloppe, leurs bulletins accompagnés de leur carte de légitimation » (art. 18).

Les bulletins parvenus sous enveloppe étaient, après avoir été estampillés, déposés dans l'urne par un membre du bureau.

Les envois collectifs n'étaient point permis.

Il suffisait donc à Berne, sous l'empire de ce décret, pour user de la faculté du vote par correspondance de remplir une des fonctions prévues par l'article 18.

Le pouvoir d'appréciation pour l'excuse invoquée que la loi norvégienne laissait presque sans limite au bureau qui présidait au scrutin, était donc ici strictement déterminé.

La manière bernoise de procéder était cependant critiquable à plusieurs points de vue.

D'abord, nous ne comprenons pas très bien pourquoi le Grand Conseil établissait une manière différente de procéder pour les vieillards et les malades et une autre pour les fonctionnaires. C'était inutilement compliquer la législation électorale.

Nous remarquons encore que cette autorisation s'étendait à bien peu de citoyens, aux seuls fonctionnaires ou employés de l'Etat et de la commune, pourquoi ne pas accorder la même faculté à ceux retenus chez eux pour leurs affaires personnelles, ou obligés pour ces mêmes affaires de s'absenter le jour du scrutin.

Enfin bien peu de précautions étaient prises pour assurer l'authenticité et le secret du vote. Il suffisait de transmettre son bulletin dans une enveloppe en y joignant sa carte électorale, opération non contrôlée et qui ne présentait aucune garantie indiquant que c'était bien l'électeur indiqué sur la carte qu'il avait accomplie. L'estampille du bureau sur le bulletin de vote aurait pu, il nous semble, être supprimée sans grand danger, cette manifestation du bulletin devait permettre toutes les fraudes.

La législation bernoise que nous venons d'exposer a fonctionné dans ce canton du 28 septembre 1892 au 22 novembre 1904. A cette dernière date, le Grand Conseil a pris un nouveau décret qui modifiait sur plusieurs points le précédent.

Il n'est plus question dans ce nouveau décret du vote par correspondance ; l'unité des manières de procéder que nous aurions souhaitée dans le décret de 1892 s'est faite ici sur le vote par procureur.

Les fonctionnaires et employés visés par l'ancien article 18 doivent, s'ils ne peuvent se rendre eux-

mêmes au scrutin, voter par procuration comme étaient autorisés à le faire les vieillards et les malades.

Ce nouvel article 20 accordait cette autorisation à un plus grand nombre de personnes. En jouissent actuellement ceux :

- 1° Qui ont atteint l'âge de soixante ans ;
- 2° Qui sont malades ou infirmes (certificat) ;
- 3° Dont la demeure est éloignée de plus de 5 kilomètres du local du vote ;
- 4° Qui sont absents de la circonscription électorale.

Était-ce la constatation des conditions défectueuses dans lesquelles se faisait le vote par correspondance qui a fait abandonner au législateur bernois cette méthode de votation ? Non. M. Simonet dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi s'exprime ainsi sur ce point :

« C'en'est point du tout à cause d'inconvénients révélés par la pratique que le vote par correspondance, restreint à une catégorie spéciale de fonctionnaires, n'a pas été maintenu.

« La raison en a été, ainsi qu'il résulte des renseignements que nous a fournis la Chancellerie bernoise, que dans l'espace de douze ans pendant lesquelles le décret de 1892 a été en vigueur les prescriptions de l'article 18 n'ont eu l'occasion d'être appliquées qu'en des circonstances tout à fait exceptionnelles. »

Nous ne connaissons point d'autre législation

étrangère qui autorise le vote par correspondance. Dans plusieurs Etats cependant on s'est préoccupé tout dernièrement encore de favoriser aux absents l'exercice de leur droit électoral.

Nous pouvons citer par exemple une proposition faite par M. Gamp-Massaunen et quelques-uns de ses collègues à la Chambre des députés de Prusse, proposition qui tendait à accorder en vue des élections législatives la gratuité des chemins de fer aux électeurs (6 avril 1608). Cette motion ne concernait point le vote par correspondance, mais elle est la preuve du désir qu'ont les hommes politiques de donner à l'électeur toutes les facilités d'exprimer son opinion par le vote.

Une proposition de loi demandant le vote par correspondance avait été déposée le 18 février 1907 à la Chambre des Communes d'Angleterre par M. Williamson. Cette proposition qui n'est point encore passée à l'état de loi, tend « à faciliter le relevé des votes aux élections législatives des marins et des autres personnes appelées par l'exercice de leur profession à s'absenter de leur domicile habituel ».

Voici quelques-unes des particularités de cette proposition :

« Aux termes de l'article 6, l'électeur absent, après avoir écrit son bulletin de vote, est tenu de le plier de façon à ce que le nom se trouve à l'intérieur, et

de le placer dans l'enveloppe qu'il fermera convenablement.

« Le receveur des votes des absents identifie les enveloppes, grâce aux mentions qu'elles portent extérieurement (numéro, nom de l'électeur, et signature d'un magistrat ou juge de paix). Il les enregistre et les remet au président du bureau électoral.

« Le président du bureau électoral est tenu d'ouvrir lui-même, ou de faire ouvrir par un ou plusieurs scrutateurs le paquet scellé qui contient les enveloppes ; il les contrôle au moyen du registre du receveur des votes des absents. Ces opérations terminées, le président du bureau électoral restitue le registre au receveur des votes des absents, en y joignant une note dans laquelle il atteste avoir reçu les enveloppes enregistrées (art. 8).

Le président du bureau électoral ouvre lui-même les enveloppes ou les fait ouvrir par un ou plusieurs scrutateurs et en présence des représentants ou candidats ; il dispose d'un côté les enveloppes et de l'autre les bulletins qu'elles contiennent, mais sans déplier ces bulletins.

Il est tenu de conserver les enveloppes afin de les sceller ultérieurement, et de remettre les bulletins en bloc aux scrutateurs qui les dépouillent (art. 8).

Nous ne ferons qu'une simple remarque à cette législation qui n'est d'ailleurs encore qu'à l'état de projet, c'est qu'elle prévoit beaucoup trop d'opé-

rations et que les bulletins passent en beaucoup de mains, ce qui, en pareille matière, peut toujours être dangereux.

CHAPITRE IV

Propositions de loi déposées en France tendant à introduire dans notre législation le vote par correspondance.

De tout temps en France le législateur s'est préoccupé de la manière dont ceux qui ne pourraient se rendre au lieu où ils doivent voter, arriveraient à prendre part au scrutin.

Dans le règlement arrêté par le roi pour l'exécution des lettres de convocation aux états généraux du 24 janvier 1789, nous voyons, article 12, « que les nobles possédant fiefs et les ecclésiastiques possédant bénéfices seront tenus de se rendre en personne à l'Assemblée du bailliage ou sénéchaussée principal, ou de s'y faire représenter par un procureur fondé pris dans leur ordre ». Et encore article 20, « les femmes possédant divisément, les filles et les veuves, ainsi que les mineurs jouissant de la noblesse pourvu qu'ils possèdent des fiefs, pourront se faire représenter par des procureurs pris dans la noblesse ».

C'était à ce moment-là le vote par procureur, qui fut prohibé par le décret du 22 décembre 1789.

Plus tard en 1848, le gouvernement provisoire décide que si « à raison de l'éloignement, un citoyen ne pouvait, sans dommage ou sans inconvénient pour sa santé, ses affaires, ses moyens d'existence se rendre dans un autre département qu'il a quitté depuis peu de temps, il pourrait, d'après sa demande, être inscrit sur la liste des électeurs de la commune où il vient de s'établir ».

Les citoyens qui a raison de leurs affaires, commerce, industrie ou travail, habiteraient dans le cours de l'année plusieurs communes, pourront être admis sur leur demande, à se faire inscrire comme électeur dans la commune qu'ils auront choisie, pourvu qu'ils en aient fait la déclaration tant à la mairie de la commune où ils habitent actuellement que dans celle où ils demandent à voter (1).

En mai 1870, au moment du vote pour le plébiscite, les électeurs furent admis à voter où ils se trouvaient, quelle que fût la cause de leur absence. Cette manière de voter ne présentait d'ailleurs aucun inconvénient puisqu'il s'agissait seulement pour les

1. Art. 5. Instructions du Gouvernement provisoire pour l'exécution du décret du 5 mars 1848 relatif aux élections générales (10 mars 1848)

votants de répondre affirmativement ou négativement à une question, la même pour tous les électeurs de France. L'article 3 du décret du 23 avril 1870 était ainsi conçu : « Les électeurs momentanément absents de leur domicile seront admis à voter dans le lieu actuel de leur résidence, mais seulement sur la production d'un extrait de la liste électorale de leur commune, constatant leur inscription et certifié par le maire. »

En 1871, lorsqu'il fallut nommer l'Assemblée nationale, il y avait toute une catégorie importante de citoyens, extrêmement nombreuse, qui à ce moment ne pouvait prendre part au vote dans leur commune. C'était les militaires, et presque tout le monde était soldat. Le gouvernement de la Défense nationale rendit alors un décret conforme à la loi de 1849 qui avait admis les militaires à voter, et d'après ce décret tous ceux qui se trouvaient sous les drapeaux devaient être appelés à voter pour les candidats des départements dans lesquels ils étaient électeurs. Et M. Mazeron, dans le discours (1) duquel nous puisons ces renseignements, rappelle que conformément à ce décret, tous les soldats qui étaient sous les drapeaux purent voter là où ils se trouvaient, et que ceux qui comme lui se trouvaient au fond de

1. Débats parlementaires. *Journal officiel* du 21 mars 1884, p. 848.

l'Algérie, « prirent part au vote sur un simple télégramme leur indiquant quels étaient les candidats qui se présentaient dans leur département. Il est certain que cette manière de voter pouvait donner lieu à quelques critiques, bien peu de précautions étaient prises pour assurer le secret et la sincérité du vote, mais on se trouvait à ce moment-là dans des circonstances exceptionnellement graves, pour lesquelles il fallait aussi des manières de procéder exceptionnelles.

La Constitution de 1875, comme celles qui l'ont précédée, n'a pas cru devoir se préoccuper du vote de ceux qui se trouvaient momentanément absents de leur domicile le jour du scrutin. Cependant, dès 1882, à la vue des abstentions qui à chaque élection étaient plus nombreuses et aussi pour mettre la législation électorale en harmonie avec les modifications qui se produisent dans la vie de la nation, les parlementaires ont songé aux électeurs, en grande majorité républicains, que les exigences de la vie quotidienne obligeaient à aller chercher les ressources nécessaires loin de leur domicile et qui ne pourraient point y revenir facilement lors des élections.

Sous l'influence de ces idées, le 16 janvier 1882, M. Labuze (1) déposait sur le bureau de la Chambre des députés une proposition de loi qui comprenait sept articles, ainsi conçus :

1. Documents parlementaires. Chambre des députés, 1882, annexes, p. 166, annexe 296.

ARTICLE PREMIER. — Les électeurs régulièrement inscrits sur la liste d'une commune pourront lorsqu'une élection aura lieu dans cette commune, prendre part au vote, même s'ils sont absents.

ART. 2. — Trois jours au plus avant le jour fixé pour l'ouverture du scrutin, ils devront déposer entre les mains du maire de la commune où ils se trouveront leur bulletin de vote, et leur carte d'électeur. Le tout sera sous leurs yeux introduit dans une enveloppe qui sera cachetée et marquée du sceau de la mairie.

ART. 3. — Le maire dépositaire de ce vote devra le faire parvenir en franchise au maire de la commune à laquelle le bulletin est destiné.

ART. 4. — Le jour du scrutin en présence des assesseurs, le président du bureau ouvrira l'enveloppe, constatera la régularité de l'inscription du nom porté sur la carte, le fera émarger sur la liste et introduira le bulletin dans l'urne.

Ces opérations d'après cette proposition devaient se répéter en cas de scrutin de ballottage.

Le projet de M. Labuze qui était une courageuse tentative en faveur du vote par correspondance, est le premier document parlementaire réglementant ce mode de votation, malheureusement il n'est point venu en discussion. Objet d'un rapport sommaire (1)

1. Documents parlementaires. Annexes, Chambre des députés, 1882, ann. 525, p. 481.

concluant, malgré quelques critiques, à la prise en considération, il est resté enfoui dans les cartons de la commission.

Le rapporteur, M. Juillen, faisait à la proposition Labuze trois objections. Un premier reproche fait par la commission, consistait à trouver trop restreint le point de vue auquel se plaçait M. Labuze.

D'accord avec la commission, nous trouvons qu'il ne faut pas pour le vote par correspondance s'en tenir au seul cas d'absence de la commune, mais qu'il faut l'étendre encore à d'autres cas, comme par exemple la maladie.

Une seconde objection faite à cette proposition, consistait à dire qu'il y avait lieu de craindre qu'une pression pût être exercée sur l'électeur par le maire chargé de mettre le bulletin dans l'enveloppe. Sans doute cette opération ne présentait peut-être pas toutes les garanties désirables, et nous ne sommes point non plus partisan de voir le maire introduire le bulletin dans l'enveloppe, opération qui peut sans aucune difficulté être remplie par le votant qui doit se présenter à la mairie, son bulletin dans une enveloppe. Toutefois nous prouvons que cette objection est plus théorique que pratique, parce que souvent le maire devant lequel se présentera l'électeur absent, n'aura aucun intérêt à connaître les candidats pour lesquels vote celui qui se présente devant lui, candidats dont il ignorera les opinions,

vers lesquels rien ne l'attirera. Une objection plus grave à notre avis pourrait être faite au projet de M. Labuze. Il y a un inconvénient à la fois théorique et pratique à multiplier ainsi les intermédiaires. L'enveloppe sera remise au maire de la commune où l'absent se trouvera pour être envoyée au maire de la commune où il doit voter, et ce dernier devra encore faire parvenir cette enveloppe au président du bureau.

Il y a là une multiplication d'intermédiaires dangereux : Parce qu'à passer de mains en mains il y a bien des chances non pas peut-être que le bulletin se métamorphose, mais qu'il s'égare, ou qu'un oubli ne le fasse rester dans un coin jusqu'après le jour du scrutin. M. Labuze, à notre avis, aurait été mieux inspiré en laissant le soin au votant, après avoir fait constater son identité par le maire de la commune où il réside, de transmettre lui-même au président du bureau où il doit voter son bulletin de vote.

La proposition Labuze, avons-nous dit, a été la première proposition sérieuse déposée sur le bureau de la Chambre, désormais jusqu'à nos jours nous allons trouver au moins une de ces propositions dans chaque législation. La plupart ne seront l'objet que de rapports sommaires, mais elles n'en témoigneront pas moins de l'intérêt que le Parlement porte à cette question.

En 1884, lors de la discussion de la loi municipale

du 5 avril 1884, dans la séance du 20 mars, M. Maze-ron et quelques-uns de ses collègues disposaient à l'article 14 un amendement ainsi conçu :

Tout citoyen absent de la commune où il a son domicile pourra dans les dix jours avant la date fixée par les élections municipales réclamer par lettre recommandée au maire de ladite commune sa carte d'électeur.

Celle-ci lui sera adressée en la même forme et dans un délai de cinq jours à partir de la réception de la demande. (Art. 1^{er}.)

ART. 11. — L'électeur muni de sa carte électorale et de toutes autres pièces propres à établir son identité se présentera devant le maire de sa résidence ou son délégué, et lui remettra son bulletin de vote préalablement plié conformément à la loi. Ce bulletin sera placé sous une enveloppe uniforme fournie par l'administration et portant cette souscription : *Bulletin de vote.*
— *Nom et prénoms de l'électeur.* — *Signature de l'électeur.*
— *Légalisation de cette signature.* — *Élections municipales de...*
— *Commune de...*

Voici d'ailleurs le *fac-simile* de l'enveloppe pré-sentée par M. Mazon :

BULLETIN DE VOTE	
Election municipale du	Commune du
M... (Nom et prénoms suivant la carte électorale)	
Signature de l'électeur et légali-sation	Monsieur le Maire de la Commune de
Signature du Maire de la rési-dence	
Cachet de la mairie	par

L'enveloppe sera scellée et revêtue du cachet de la mairie en présence de l'électeur, puis envoyée par les soins du maire de la résidence au maire du domicile.

Art. 4. — Le pli contenant le bulletin du vote ne pourra être ouvert qu'en séance par le président de bureau, lequel après s'être assuré que l'électeur est régulièrement inscrit, fera émarger son nom et déposera dans l'urne le bulletin de vote.

Enfin dans son article 5 l'amendement prévoyait des poursuites et des peines contre les agents des postes, les maires ou leurs délégués et en général contre tous ceux qui auraient soustrait ou altéré les bulletins ou y auraient fait des additions (1).

Ce dernier article que nous ne trouverons dans aucune autre proposition de loi, nous semble très heureusement inspiré. Il contribuait à donner une garantie de plus à l'électeur, et permettait de frapper plus sûrement les fraudes toujours possibles en pareille matière.

Cet amendement brillamment soutenu par son auteur à la tribune de la Chambre, ne fut néanmoins pas adopté par l'assemblée. Nous croyons avoir fait justice de l'unique objection qui lui fut opposée alors par le rapporteur de la loi de 1884, M. Ferdinand Dreyfus. Cependant, il y avait à côté de cette objection plusieurs autres critiques à opposer à cet amen-

1. *Journal officiel* du 21 mars 1884, p. 847. Débats parlementaires.

dement. Il avait le tort, selon nous, de limiter le vote par correspondance aux seules élections municipales. Il est vrai qu'il était présenté dans la discussion même de la loi sur l'organisation municipale et qu'on aurait difficilement adopté l'introduction d'un texte général dans cette loi particulière, et nous pensons que les auteurs, une fois le principe admis, n'auraient point hésité dans une proposition ultérieure à en faire une application plus générale. Nous pourrions lui faire encore le même reproche qu'à la proposition Labuze, il multiplie les intermédiaires et prend peu de précautions pour assurer le secret du vote.

Dans la période troublée que vécut la France à partir de ce moment-là, nous verrons des modifications se produire dans la forme du scrutin. Aux élections de 1885 le scrutin ne sera plus par arrondissement, les députés seront nommés au scrutin de liste, mais dans ce changement on ne songera point à autoriser les absents à prendre part au vote.

*
* *

De 1884, il nous faut arriver au 14 juin 1890 pour trouver une nouvelle proposition de loi de ce genre déposée par MM. Chassaing, Maujan et quelques autres députés. Dans l'exposé des motifs les auteurs de cette proposition ont pris soin d'indiquer ceux qui dans leur esprit devaient profiter de la mesure qu'ils

préconisaient ; c'étaient « les représentants de commerce, employés de chemins de fer, des postes, de la navigation et généralement tous ceux que leur devoir professionnel oblige à s'éloigner fréquemment de leur domicile électoral ou retient à leur poste alors que le scrutin est ouvert (1) ». Il n'était donc point question ici des malades.

Les formalités qu'auraient à remplir les absents se résumaient à ceci : réclamer pendant toute la durée de la période électorale leur carte à la mairie, carte qui devra leur être adressée au moins trois jours avant l'ouverture du scrutin. En possession de sa carte électorale, l'électeur devait placer son bulletin de vote dans une première enveloppe fermée blanche et sans conscription, puis mettre cette première enveloppe dans une seconde qui contenait en même temps la carte électorale, et transmettre le tout au président du bureau où il est admis à voter. Là le président devait introduire l'enveloppe contenant le bulletin dans l'urne, cette enveloppe ne pouvait être ouverte qu'au dépouillement par les scrutateurs.

Cette proposition certes simplifiait singulièrement les opérations. Mais pour nous dans sa simplicité elle renfermait de nombreux dangers, les précautions les plus élémentaires ne nous semblent pas avoir été

1. Documents parlementaires, p. 1163. Ann. 670, année 1890.

prises. Rien ne permettait au président du bureau de se rendre compte de l'authenticité du votant, puisque pas même une signature n'était placée sur l'enveloppe d'envoi indiquant que c'était bien le propriétaire de la carte électorale qui avait voté. Puis nous ne devons pas oublier que cette proposition était faite à un moment où il n'était point encore question du vote sous enveloppe. Avec la proposition Chassaing les absents seuls auraient voté sous enveloppe. Il n'aurait point manqué d'y avoir une différence sensible entre les diverses enveloppes parvenues à une section de vote de divers points du territoire, il aurait été alors facile au président du bureau, à ceux qui l'assistaient de remarquer telle ou telle enveloppe et alors de connaître au dépouillement le vote de l'envoyeur. Dés lors plus de secret du vote.

Cette première proposition Chassaing ne fut point discutée. Elle sera encore reprise par son auteur en date du 12 décembre 1893, sans plus de succès (1).

Quelques jours avant la séparation des Chambres et avant les élections d'août 1893, M. Cornudet appelait à nouveau l'attention du Parlement sur l'importance qu'il y a à favoriser le vote des électeurs absents. Le 12 juillet 1893 (2), il disposait sur

1. Annexes 1893, p. 158. Annexe 146.

2. Documents parlementaires, p. 1226. Annexe 3956.

le bureau de la Chambre des députés une proposition de loi qui bien qu'elle ne visât point le vote par correspondance mérite néanmoins d'être citée et discutée.

Cette proposition avait pour but de permettre aux électeurs absents de voter au chef-lieu de leur département de résidence pour les candidats de la circonscription à laquelle ils appartiennent.

Sur la demande de cinquante électeurs au moins, appartenant à une même circonscription législative, adressée au préfet du département où ces électeurs se trouvent cinq jours avant l'ouverture du scrutin, il devrait être ouvert au chef-lieu de chaque département une ou plusieurs sections de vote où seront recueillis les suffrages de ces électeurs absents. Les résultats de ces scrutins auraient été transmis directement par le bureau électoral à la commission de recensement des votes du département de la circonscription législative à laquelle appartiennent ces électeurs. Nous avons dans notre chapitre I^{er} parlé de cette proposition qui avait pour conséquence de compliquer étrangement les opérations électorales, et de reculer à une date indéterminée la proclamation du résultat du scrutin toujours impatiemment attendue. De plus, le résultat pratique était à peu près nul, puisqu'il fallait au moins la réunion de cinquante électeurs pour qu'un bureau fût ouvert au chef-lieu du département. Enfin elle exigeait un dé-

placement pour les électeurs qui auraient eu la faculté d'en user, et beaucoup pour éviter ce déplacement, toujours coûteux, auraient préféré ne pas voter.

Les élections législatives qui eurent lieu en août 1893 furent celles où le nombre des abstentionnistes fut le plus considérable. La constatation de ce fait devait faire naître plusieurs propositions de loi en faveur du vote des absents.



Nous avons parlé de la seconde proposition Chassaing du 12 décembre 1893 (1) Quelques jours auparavant elle avait été précédée d'une proposition de même nature due à M. Berry, portant la date du 23 novembre 1893 (2).

Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, M. Berry mettait en lumière la contradiction qui existe dans la législation électorale française qui veut que tout citoyen non déchu de ses droits civiques prenne part au scrutin, et qui ne donne pas aux électeurs les moyens d'user de ce droit qui constitue le pouvoir de leur devoir. Pour M. Berry, la

1. Le 20 décembre Labussière a également déposé une proposition qu'il a retirée ensuite, tendant à autoriser les représentants et voyageurs de commerce à prendre part aux opérations électorales.

2. Documents parlementaires, p. 39. Session extraordinaire, 1893. Annexe 33.

faculté d'user du vote par correspondance avait été accordée non seulement à ceux que leur devoir professionnel tient éloignés du scrutin les jours d'élection, mais encore à tous ceux qui sont dans l'impossibilité d'apporter eux-mêmes leur bulletin à l'urne, c'est-à-dire aux malades et infirmes.

M. Berry s'en tient dans sa proposition aux mêmes formalités que M. Chassaing : réclamation de la carte et envoi direct sans contrôle du bulletin par l'électeur au maire de la commune où il est inscrit sur la liste électorale. Nous avons, en étudiant la proposition Chassaing, montré quels inconvénients présentait ce manque de précautions préliminaires. Cette proposition présentait cependant un avantage sur les précédentes : c'était qu'à leur arrivée à la mairie les plis n'étaient plus décachetés par le maire, mais seulement classés et remis tels qu'ils avaient été déposés par le facteur au président du bureau, qui remplissait alors les fonctions laissées au maire dans le projet Chassaing.

Toutefois aucune autre précaution n'était prise pour assurer le secret du vote. A ce sujet, les deux propositions méritent les mêmes critiques.

Toutes ces propositions renvoyées à la commission spéciale ne venaient toujours pas en discussion ; le 16 juin 1894 (1), M. Desfarges en déposait une

1. Documents parlementaires, 1894. Annexe 721, p. 949.

nouvelle qui se différencie encore des précédentes.

La seule condition que mettait M. Desfarges à autoriser un électeur à user de la faculté du vote par correspondance était : que cet électeur se trouvât à 25 kilomètres de son collège électoral et en dehors du département où il doit voter. Dans notre chapitre premier, nous avons indiqué que cette délimitation de distance pouvait priver du vote un nombre considérable d'électeurs qui, bien qu'à moins de 25 kilomètres et dans leur département ne pouvaient néanmoins faire le déplacement qu'il leur aurait fallu faire pour aller voter. La mesure prise par M. Desfarges était donc en partie inefficace pour faire diminuer les abstentions.

Le député de la Creuse s'en tenait aux mêmes formalités que MM. Chassaing et Berry, toutefois il voulait pour éviter les fraudes que l'enveloppe et la carte électorale portassent le timbre de la mairie d'où elles étaient expédiées et que la carte électorale fût signée du votant. Il voulait également que le type d'enveloppe contenant le bulletin de vote fut uniforme. C'était la carte électorale qui devait servir de seconde enveloppe.

C'était de toutes les propositions émises jusqu'à ce jour celle qui prenait le plus de précautions pour assurer la sincérité du vote.

A la fin de la septième législature le 29 mars 1900 (1),

1. Annexes, 1900, p. 780, n° 1566.

M. Berton, député de Guéret, déposait une proposition qui, elle, exagérait les précautions nécessaires en pareille matière.

L'auteur de cette proposition étendait considérablement la faculté d'en user, et elle avait pour but cette proposition d'autoriser : tout électeur qui pensait ne pouvoir être présent à son domicile électoral le jour de l'élection, à se présenter muni de sa carte électorale et assisté de deux témoins qui justifieront de son identité, dans les six jours qui précéderont celui annoncé pour le scrutin devant le maire ou le commissaire de police du lieu où il se trouve, pour voter.

L'identité de l'électeur établie, celui-ci devait remettre au magistrat une enveloppe blanche ordinaire par lui cachetée, soit à la cire, soit par tout autre moyen, enveloppe contenant son bulletin de vote. Le maire ou le commissaire devait mettre cette première enveloppe dans une autre plus grande fournie par l'administration et portant ces mots : « Service électoral » et sur le verso de laquelle il serait, par les soins du magistrat, inscrit les nom et prénoms du votant, le numéro de la liste électorale et le nom de la commune où il désire voter.

Cette deuxième enveloppe fermée et timbrée du sceau de la mairie ou du commissariat, sera transmise au maire de la commune où l'électeur doit voter. Il devait être également délivré au votant un récé-

pissé détaché d'un registre à souche, lequel récépissé portait le nom de l'électeur, la date, l'heure de la remise de vote, le numéro de la liste électorale et le nom de la commune destinataire.

L'envoi fait par le maire de la commune de la résidence ou par le commissaire de police devait être remis par le maire de la commune destinataire au président du bureau de vote, qui devait faire procéder à l'émargement du votant selon les indications prises par lui sur l'enveloppe, déchirer cette enveloppe et introduire celle contenant le vote dans l'urne.

M. Desfarges avait évité, au risque de laisser libre chemin à la fraude, la critique que nous adressions au projet Chassaing et Beny qui prévoyait seulement pour les absents le vote sous enveloppe, M. Berton lui dans sa proposition y donne prise, si bien que dans les petites communes où il n'y aura seulement qu'un petit nombre d'absents, pour ceux-là le secret de vote aura grande chance de n'être point observé.

De plus, cette proposition contient, selon le reproche que lui en fait M. Labussière (1), trop de formalités. Elles sont inutiles et même nuisibles, inutiles puisque la présence des deux témoins ne contribuera en rien à donner la preuve de l'identité du votant,

1. *Revue politique et parlementaire*, août 1905, p. 268.

il sera toujours possible à un fraudeur de trouver deux compères qui viendront devant le maire ou le commissaire prêter leur témoignage ; nuisibles parce que souvent les électeurs pour ne point faire toutes ces démarches préféreront ne point voter.

• •

Désormais, les propositions en faveur du vote par correspondance vont se suivre de plus près, plus complètes et mieux étudiées. En 1902, le 20 novembre (1), est déposée sur le bureau de la Chambre une proposition de loi par M. Defumade.

D'après cette dernière proposition, tous les électeurs absents, pour quelque cause que ce soit, de leur commune au moment du vote et régulièrement inscrits sur les listes électorales, seront admis à voter par correspondance.

Dès l'ouverture de la période électorale, cet absent pourra réclamer par écrit sa carte électorale au maire de la commune où il exerce ses droits électoraux. La signature de cette demande doit être légalisée par le maire de la résidence. La carte électorale avec deux enveloppes doit être transmise dans les vingt-quatre heures de la demande.

Trois jours avant, l'électeur absent, muni de sa

1. Documents parlementaires. Session extraordinaire, 1902. Ann., n° 472.

carte électorale, peut se présenter devant le maire de sa résidence qui s'assurera de son identité, et lui remettra sa carte électorale et une enveloppe contenant son bulletin de vote.

Le tout sera mis sous enveloppe cachetée et scellée du sceau de la mairie et adressé au maire de la localité où l'électeur doit exercer ses droits électoraux. Sur la seconde enveloppe il y aura écrit : « Election. Vote par correspondance » et l'électeur opposera sa signature au dos. Le maire y mettra son visa.

Les lettres à leur arrivée à destination seront déposées à la mairie. Le jour du scrutin elles seront remises au président du bureau de vote, et les formalités de vote ordinaires seront alors remplies publiquement.

L'auteur de cette proposition voulait encore qu'il fut tenu dans chaque mairie un registre spécial des absents où serait mentionné le vote, la date de l'envoi et le nom de la commune destinataire.

Cette dernière formalité qui compliquerait encore la paperasserie des mairies nous paraît aussi inutile que le récépissé préconisé par M. Berton, qui était entre les mains du votant une bien faible garantie que tout se passera régulièrement.

M. Defumade s'exposait dans son article 4 à la même critique que nous avons faite à plusieurs reprises aux autres propositions. Pourquoi autoriser les seuls votants par correspondance à voter sous en-

veloppe ? Le secret du vote n'existera point pour eux, surtout s'ils sont peu nombreux. Logiquement dans l'état actuel de la législation il faut que l'enveloppe contenant le bulletin soit brisée avant le dépouillement et l'introduction dans l'urne.

Dans la proposition de M. Louis Martin, portant la date du 25 juin 1903 (1), l'écueil que nous signalons paraissait évité, en apparence tout au moins. L'enveloppe sera ouverte, disait la proposition, seulement par les scrutateurs, sans aucune indication de moment, ce qui a une réelle importance.

Ce projet simplifiait considérablement les formalités de ce mode de votation, et ne nous semble pas avoir pris les précautions élémentaires en pareille matière.

Plus complète et plus logique aussi est la proposition déposée sur le bureau de la Chambre le 21 mars 1907 (2) par M. Dauthy et quelques-uns de ses collègues. Il est vrai que déjà avait été discutée la loi sur le secret et la sincérité du vote et que l'on pouvait avoir espoir de voir passer dans notre législation électorale le principe du vote sous enveloppe, mesure qui, nous l'avons déjà dit, favorise considérablement le projet que nous défendons.

La proposition de M. Dauthy avait d'ailleurs pour

1. Documents parlementaires, 1903. Annexe 1080.

2. Documents parlementaires, 1907. Annexe 877.

titre : Proposition de loi ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté du vote, ainsi que la sincérité des opérations électorales et d'instituer le vote par correspondance.

Elle prévoyait la fourniture par la préfecture d'enveloppes opaques, timbrées du sceau de l'Etat, et de type uniforme pour chaque collège électoral. Pour tous les électeurs il devait y avoir obligation d'introduire son bulletin dans cette enveloppe avant de le remettre au président du bureau du vote.

Sept jours avant celui du scrutin, le maire devait envoyer à l'électeur momentanément éloigné de la commune et qui en avait fait la demande, une des enveloppes réglementaires, la carte électorale, et une notice sur les formalités prescrites pour le vote par correspondance.

L'électeur absent devait adresser sous pli recommandé au président du bureau cette enveloppe contenant son bulletin, sa carte électorale revêtue au dos de sa signature. Ces plis recommandés ne devaient être remis au président que devant le bureau au complet. Il serait donné décharge au facteur.

Pour éviter toute fraude, l'auteur de la proposition divisait les opérations de l'émargement entre les membres du bureau : « Les enveloppes extérieures, disait la proposition, article 12, sont ouvertes sans désemperer et successivement par le président qui en extrait la carte électorale et l'enveloppe contenant

le bulletin de vote. Il passe à l'un des assesseurs l'enveloppe extérieure, à un autre la carte électorale et conserve l'enveloppe portant le bulletin qu'il tient ostensiblement au-dessus de l'urne sans l'avoir ouverte et sans avoir cherché à en connaître le contenu. L'assesseur, auquel est remise l'enveloppe extérieure, y joint toutes celles qui lui sont successivement remises, pour le tout être annexé au procès-verbal définitif.

L'assesseur chargé de la carte de l'électeur absent appelle à haute voix les nom, prénoms, numéro d'inscription qui y sont portés : l'émargement est opéré dans les formes habituelles, et celui-ci opéré, le président laisse tomber dans l'urne l'enveloppe contenant le bulletin.

Si l'enveloppe intérieure est marquée d'un signe quelconque elle ne doit pas être introduite dans l'urne, elle est annexée au procès-verbal.

Le principe du vote par correspondance n'a point été émis dans la loi sur le secret de la liberté du vote, bien qu'au moment de la discussion de l'article 6 *bis*, M. Dauthy ait de nouveau déposé un amendement (1) tendant à autoriser les électeurs absents à voter par correspondance.

M. Simonet qui était intervenu lors de la discussion de cet amendement a lui aussi appelé à nouveau

1. *Journal officiel*. Séance du 3 juin 1907.

l'attention de la Chambre des députés sur cette intéressante question en déposant à son tour une proposition de loi portant la date du 19 novembre 1907 (1).

Cette proposition transmise à la commission du suffrage universel par un vote de cette commission a été discutée et a été adoptée. M. Varenne a été chargé du rapport, qu'il est actuellement autorisé à déposer sur le bureau de la Chambre.

En raison de l'importance de cette proposition et du résultat qu'elle va avoir nous allons tout particulièrement l'étudier.

La seule condition pour être admis à voter par correspondance c'est d'être absent, au jour du scrutin, de la commune où l'on est régulièrement inscrit. Dans la pensée de M. Simonet, les malades ne profitent point de la faveur. L'auteur de la proposition donne deux raisons à l'exclusion des malades du bénéfice de la loi : d'abord parce qu'il aurait fallu toute une série de mesures spéciales pour justifier l'état de maladie, et de plus un malade gravement atteint ne pouvant se déplacer aurait été obligé d'employer pour faire justifier son identité, un intermédiaire, c'eût été en quelque sorte revenir au vote par procureur.

Le principe posé, M. Simonet prévoit deux sortes

1. Documents parlementaires, 1907. Session extraordinaire, annexe 1319.

d'opérations : les unes se passent au lieu de résidence du votant, les autres, au bureau de vote du domicile électoral.

L'électeur absent doit réclamer sa carte électorale à la mairie de son domicile, dès le début de la période électorale et sept jours au moins avant le jour du scrutin.

La signature de la demande doit être légalisée, cela pour éviter toute fraude ou substitution de personne.

Trois jours avant le scrutin l'électeur qui entend user du vote par correspondance, se présente muni de carte électorale devant le maire de sa résidence. A ce magistrat il remet sa carte électorale qu'il a préalablement signée en sa présence, et en même temps il lui remet l'enveloppe contenant le bulletin de vote.

Dans l'article 3 où M. Simonet prévoit cette opération il dit : « une enveloppe blanche sans signes extérieurs ni suscription, fermée ou non à son choix », et continuant : « Il est évident que cette enveloppe devra être celle fournie par l'administration préfectorale conformément à la loi sur le secret et la sincérité du vote. De plus, il a été admis dans cette loi que l'enveloppe contenant le bulletin ne serait pas fermée, celle de l'électeur votant par correspondance ne devra pas l'être davantage. Pour se mettre en harmonie avec la loi sur le secret du vote, qui est à la base, nous le reconnaissons, du vote par

correspondance, qui ne peut pratiquement être mis en usage sans ce vote sous enveloppe, le second paragraphe de l'article 3 en question devra, à notre avis être ainsi rédigé :

« 2° Sous enveloppe non fermée fournie par l'administration préfectorale, qui lui sera transmise en même temps que la carte électorale.

« L'enveloppe et la carte électorale sont mises par les soins du maire, en présence du votant, sous une autre enveloppe portant la mention : — Vote par correspondance. — Cette enveloppe est close et scellée immédiatement. Au dos le maire et le votant apposent leurs signatures. Toutes ces précautions sont prises pour qu'il n'y ait point substitution de personne. »

Cette lettre est adressée au président du bureau, sans passer par l'intermédiaire du maire du domicile électoral. Cet intermédiaire nous l'avons critiqué dans plusieurs propositions, notamment dans la proposition Labuze, il est inutile, et en pareille matière ce qui est inutile peut être dangereux.

Jusqu'au jour du scrutin le pli électoral restera à la poste. Il sera remis au président du bureau par le facteur qui en recevra décharge, entre la limite de l'ouverture et de la fermeture du scrutin, par conséquent dans des conditions de publicité qui seront une sérieuse garantie.

Le pli électoral sera, dit M. Simonet, transmis au

président du bureau, soit par le maire, soit par le votant lui-même, au choix de ce dernier. L'auteur de la proposition de loi, que nous avons interrogé sur les raisons qui l'avaient fait se déterminer pour cette dualité de mode de transmission, nous a répondu que cette faculté de choisir lui paraissait nécessaire pour permettre à ceux qui se croyaient trop faibles pour résister à des pressions qui pourraient s'exercer sur eux à la sortie de la mairie, de pouvoir facilement s'en débarrasser en laissant au maire le soin de transmettre leur bulletin. Nous croyons cette double méthode de transmission superflue. Ceux qui auront résisté à toutes les pressions jusque-là pourront y résister encore et aller eux-mêmes déposer leur bulletin à la poste où un récépissé indiquant la recommandation leur sera remis.

Laisser au maire le soin de transmettre le pli électoral, procédé que nous avons indiqué en plusieurs propositions précédentes, présente cet inconvénient : c'est qu'un oubli fasse rester le pli à la mairie jusqu'après le scrutin.

De plus M. Simonet, dans le cas où le pli est transmis par le maire de la résidence, prévoit la remise au votant par le magistrat municipal d'un récépissé indiquant qu'il lui a été remis un pli électoral. C'est encore là, il nous semble, une formalité superflue.

Elle était, dans la pensée de son auteur, destinée à donner une garantie de plus à l'électeur ombrageux

qui aurait eu quelque raison à douter du zèle, de la fidélité du maire qui recevra le vote, à le transmettre au bureau destinataire.

Pour nous, nous croyons que ceux qui en sont venus à ce point de susceptibilité ne voteront pas du tout. Le petit morceau de papier qui leur sera remis en pareille circonstance ne les rassurera pas beaucoup, d'autant plus que dans la proposition de loi nous ne voyons édictée aucune peine contre le magistrat municipal qui aurait négligé de transmettre le pli électoral.

Repoussant cette transmission de vote par l'intermédiaire du maire de la résidence, nous repoussons par le fait même le principe du récépissé et du registre qu'il n'y aura point lieu de consulter.

Nous avons indiqué toutes les formalités à remplir au lieu de la résidence, restent encore celles à remplir au lieu où le vote est destiné. Nous avons dit que ce vote arrêté au lieu destinataire devait être conservé à la poste et remis à l'ouverture du scrutin au président du bureau, que la publicité de cette remise était une garantie de plus qu'il n'y ait point de fraude.

D'après la proposition de M. Simonet, le président ouvre chaque enveloppe extérieure et en extrait la carte électorale et l'enveloppe contenant le bulletin.

Cette enveloppe est aussitôt déposée par lui dans

l'urne et l'émargement est opéré dans les formes habituelles.

A cette manière d'opérer nous préférierions celle prévue par M. Dauthy qui organise en quelque sorte la division de travail. M. Dauthy prévoit, en effet, que l'enveloppe une fois extraite de l'enveloppe extérieure doit être tenue par le président au-dessus de l'urne de manière à y être introduite aussitôt les vérifications nécessaires pour l'émargement faites par les assesseurs. Il pourrait, en effet, se produire pendant ces constatations, une substitution d'enveloppe, qui sera rendue impossible avec la manière d'opérer que prévoit M. Dauthy.

Il va sans dire que toutes les formalités prévues par les propositions de loi que nous avons étudiées pour le premier tour de scrutin, se reproduiraient de la même manière au scrutin de ballottage. Avec la grande facilité des communications à l'heure actuelle il n'y aura aucun inconvénient.

CONCLUSION

Nous sommes parvenu au terme de notre étude ; nous avons montré que le vote par correspondance n'était en rien contraire à l'idée que l'on s'est faite du vote jusqu'à nos jours. Nous croyons avoir réfuté tous les arguments qu'accumulent contre lui des adversaires défiants. Nous avons indiqué que le système du vote sous enveloppe tel qu'il va très certainement passer dans notre législation électorale aidera puissamment à la mise en pratique du mode de votation que nous défendons. Avec ce système toutes les garanties seront données à l'électeur absent pour que son vote comme celui de l'électeur qui se rendra en personne au scrutin soit secret et inconnu des membres du bureau qui présideront aux opérations.

Si nous nous rapportons aux diverses propositions faites au Parlement sur cette matière et si nous nous conformons à la critique que nous avons faite, nous pouvons établir ainsi qu'il suit le vote par correspondance :

ARTICLE PREMIER. — L'électeur absent au jour du scrutin de la commune où il est régulièrement inscrit est admis à voter par correspondance.

ART. 2. — A cet effet à partir de l'ouverture de la période électorale et sept jours, au moins, avant celui du scrutin il peut réclamer au maire de la dite commune par lettre recommandée, portant sa signature légalisée par le maire de sa résidence, l'envoi de sa carte électorale.

Cette pièce, avec l'enveloppe fournie par l'administration préfectorale pour le vote, doit lui être transmise dans les vingt-quatre heures de la réception de la demande.

ART. 3. — Le troisième jour qui précède celui du scrutin l'électeur se présente devant le maire de sa résidence et après avoir fait constater par ce dernier son identité, lui remet : 1° sa carte électorale qu'il signe en présence de ce magistrat ; 2° l'enveloppe non fermée fournie par l'administration préfectorale contenant son bulletin de vote.

ART. 4. — En présence de l'électeur place sous une enveloppe portant la mention : « Vote par correspondance », la carte électorale et l'enveloppe contenant le bulletin. Cette enveloppe extérieure est ensuite scellée et signée au dos par le maire et le votant. Elle est adressée sous pli recommandé et en franchise par l'électeur lui-même au président du bureau indiqué sur la carte électorale.

ART. 5. — Le jour du vote et après l'ouverture du scrutin ; le président du bureau reçoit publiquement dans la salle du vote et en présence des membres du bureau les plis recommandés à son adresse. Le président et les membres du bureau

constatent qu'ils sont intacts et le président donne décharge au facteur.

Le président ouvre alors chaque enveloppe extérieure, il en extrait la carte électorale qu'il remet à l'un des assesseurs, à un autre il donne l'enveloppe extérieure pendant qu'il tient lui-même visiblement au-dessus de l'urne l'enveloppe contenant le bulletin. Dès que les formalités habituelles de l'émargement sont remplies, le président laisse tomber dans l'urne l'enveloppe contenant le bulletin.

ART. 6. — En cas de ballottage, la carte est retournée dans les quarante-huit heures à l'électeur qui pourra l'utiliser pour le second tour dans les mêmes conditions.

Nous pourrions encore prévoir des dispositions pénales contre les maires, adjoints, présidents de bureaux, agents de postes qui feraient ou tenteraient de faire des fraudes dans le vote par correspondance.

Nous pensons avoir par les formalités que nous venons d'indiquer, répondu à toutes les exigences que peut réclamer une loi en pareille matière :

1° Assurer l'authenticité et la liberté du vote par les opérations prévues par nous à la mairie de la résidence ;

2° Garantir l'exacte transmission du bulletin de vote : il sera confié à la poste qui le remettra comme un pli recommandé ordinaire ;

Et enfin 3° assurer le secret du vote.

Ce dernier point réservé par nous dans la discus-

sion du chapitre I^{er}, sera assuré par les opérations que nous prévoyons au bureau de vote destinataire. Le vote aura lieu sous enveloppe, les mêmes enveloppes que celles des autres électeurs de la circonscription. Cette division des opérations que nous établissons contribuera à éviter les fraudes possibles.

Ce mode de votation aura non seulement pour but de diminuer le nombre toujours considérable et inquiétant des abstentions, il rendra en quelque sorte justice à un nombre considérable d'électeurs qui parce qu'ils n'occupent point une situation qui leur permet de rester à leur domicile, qui parce qu'ils sont obligés pour vivre et faire vivre leur famille d'aller chercher ailleurs les ressources nécessaires, se voient privés de l'usage de ce droit que la loi leur reconnaît cependant : manifester leur opinion, leur souveraineté par le bulletin de vote. En harmonie avec les exigences de la vie à notre époque, le vote par correspondance sera digne du régime républicain qui est celui de notre pays.

Vu : le Président de la thèse,

E. CHENON

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer.
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- Adolph.* — Vote obligatoire. Thèse de Paris, 1901.
- Guy.* — Des moyens de diminuer les abstentions. Thèse de Paris, 1902.
- Leys.* — Le Vote. Thèse de Nancy, 1899.
- Esmein.* — Histoire du Droit.
- Cours de droit constitutionnel.
- Duguit.* — Cours de droit constitutionnel.
- Hauriou.* — Cours de droit administratif.
- Wiley.* — Législation électorale comparée.
- Clément* (Henry). — La Réforme électorale.
- Weil.* — Les élections législatives depuis 1789.
- Hebrard.* — Guide manuel de la mutualité.
- Korn.* — La Norvège, ouvrage officiel publié à l'occasion de l'exposition de 1900.
- Circulaire n° 13 du 12 juillet 1906, du gouvernement norvégien à ses consuls.
- Décrets du canton de Berne, 28 septembre 1892, 22 novembre 1904.
- Revue politique et parlementaire, août 1905.
- Documents parlementaires. Annexes, Chambre des députés,

1882, 1890, 1893, 1894, 1902, 1903, 1905, 1907.

— Sénat, 1906.

Journal officiel, 1883, 1884, 1901, 1907.

Bulletin analytique des documents parlementaires étrangers,
mai 1907.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I.....	17
a) Du vote par correspondance.....	21
b) Les reproches qu'on lui adresse.....	36
c) Ceux à qui on doit l'accorder.....	39
d) Critique d'un autre système permettant aux absents de prendre part au vote.....	43
CHAPITRE II. — Application en France du vote par cor- respondance.....	
a) Conseil supérieur de l'Instruction publique.....	44
b) Conseil départemental.....	46
c) Conseil supérieur des colonies.....	49
d) Conseil des chemins de fer de l'Etat.....	50
e) Conseil supérieur de la mutualité.....	57
CHAPITRE III. — Le vote par correspondance dans les législations étrangères.....	61
a) Norvège.....	61
b) Suisse.....	69
c) Allemagne.....	74

d) Angleterre.....	74
CHAPITRE IV. — Propositions de loi déposées en France tendant à introduire dans notre législation élec- torale le vote par correspondance.....	77
CONCLUSION.....	78

